

Mobilisation des acteurs et transformation des services à la petite enfance

Évaluation des retombées de
l'Enquête sur la maturité scolaire
des enfants montréalais

Rapport de recherche

Angèle Bilodeau, Ph.D.

Isabelle Laurin, Ph.D.

Nadia Giguère, Ph.D.

Anouk Lebel, M.Sc.

Louise Potvin, Ph.D.

MISSION

Le Centre de recherche Léa-Roback a pour mission de contribuer à la réduction des inégalités sociales de santé et à l'amélioration des conditions de vie.

Le Centre assure quatre fonctions dans la communauté montréalaise :

- 1 le développement de la recherche sur les inégalités sociales de santé façonnées par les conditions de vie,
- 2 la création d'alliances entre chercheurs de disciplines variées, décideurs publics et intervenants des milieux institutionnels et communautaires pour réaliser ces recherches,
- 3 le transfert de connaissance pour traduire les résultats de recherche en action, et
- 4 la formation d'une masse critique de chercheurs œuvrant dans ce domaine.

Le Centre poursuit cette mission en collaboration avec des centres analogues à travers le monde.

Une réalisation de la Direction de santé publique de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal et du Centre de recherche Léa-Roback sur les inégalités sociales de santé de Montréal

1301, rue Sherbrooke Est
Montréal (Québec) H2L 1M3
Téléphone : 514 528-2400
www.centrelearoback.ca

ÉQUIPE DE RECHERCHE

CO-CHERCHEUSES PRINCIPALES

Angèle Bilodeau, Ph.D., Direction de santé publique de l'Agence de Montréal
Professeure agrégée de clinique, École de santé publique, Université de Montréal

Isabelle Laurin, Ph.D., Direction de santé publique de l'Agence de Montréal
Professeure adjointe de clinique, École de santé publique, Université de Montréal

CO-CHERCHEUSE

Louise Potvin, Ph.D., professeure titulaire, École de santé publique, Université de Montréal

PROFESSIONNELLES DE RECHERCHE

Nadia Giguère, Ph.D., Centre de recherche du CSSS Jeanne-Mance

Anouk Lebel, M.Sc., Centre Léa-Roback

PARTENAIRE UTILISATRICE DE CONNAISSANCES

Isabelle Samson, MD, Direction de santé publique de l'Agence de Montréal

REMERCIEMENTS

Ce projet de recherche a été réalisé grâce à une subvention des Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC) 2009-2012 -Programme de recherche interventionnelle en santé des populations.

Nos remerciements aux partenaires de la recherche au palier régional et dans les six territoires locaux.

ÉDITION

Kathleen Gardner, agente administrative
Direction de santé publique de l'Agence de Montréal

Isabelle Thérien, adjointe administrative
Centre Léa-Roback

ISBN 978-2-9814909-0-2 (version PDF)

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2014

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives Canada, 2014

© Centre Léa-Roback

REPRODUCTION

Les reproductions de ce document, en tout ou en partie, sont autorisées à condition d'en mentionner la source.

Le Centre Léa-Roback est principalement financé par l'Institut de la santé publique et des populations des Instituts de recherche en santé du Canada par l'entremise de son programme de subventions programmatiques pour la santé et l'équité en santé. Il est soutenu par la Direction de santé publique de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal.

RÉSUMÉ

La Direction de santé publique de l'Agence de Montréal a réalisé, en 2006, l'*Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais*. Suivant le dévoilement des résultats, en février 2008, elle a lancé un appel à la mobilisation intersectorielle. Ce rapport de recherche documente la chaîne d'événements marquants du processus décisionnel collectif ayant favorisé l'appropriation des résultats de l'enquête et l'engagement dans l'action. Y sont aussi présentées les retombées, après quatre ans, sur l'action intersectorielle et l'organisation des services à la petite enfance. Les résultats montrent que l'enquête a eu un effet catalyseur sur l'action intersectorielle, comme en témoignent l'allongement et le renforcement du réseau d'acteurs et la formalisation de la collaboration, très attendue, entre les réseaux scolaire et de la petite enfance. Les résultats de l'enquête ont été abondamment utilisés par les acteurs pour planifier, justifier la reconduction de projets ou en implanter de nouveaux.

Des avancées gouvernementales et sectorielles régionales sont identifiées, pour lesquelles les acteurs reconnaissent une contribution de l'enquête et de l'*Initiative des sommets*. En premier lieu, le Fonds pour le développement des jeunes enfants créé par le Gouvernement du Québec injecte des ressources additionnelles dans les systèmes d'action régional et locaux. En second lieu, les secteurs de la santé, de l'éducation, des services de garde, du municipal et de la philanthropie introduisent des ressources additionnelles et utilisent les données pour mieux cibler les territoires où les déployer. Des avancées intersectorielles régionales sont aussi attribuées à l'*Initiative*. Notons : 1) le déploiement des *Interventions éducatives précoces* dans les 12 CSSS montréalais et l'*Approche multidisciplinaire intégrée en stimulation* dans 7 CSSS; 2) une augmentation du financement de projets de développement des familles par Centraide du Grand Montréal; 3) une priorité à la maturité scolaire dans la concertation montréalaise en persévérance scolaire, tout comme pour certaines commissions scolaires; 4) des outils et guide de pratique produits par le Regroupement des centres de la petite enfance de l'Île de Montréal; 5) le financement de la formation en loisirs spécialisés pour les enfants de 3 à 5 ans par la Ville de Montréal.

Au palier local, plusieurs des plans d'action intersectoriels des secteurs donnent suite, par exemple en accordant une priorité à des actions pour les enfants d'âge préscolaire. C'est le cas de *Québec en forme* avec un programme de psychomotricité. Les activités soutenant le passage à l'école et l'éveil à la lecture sont aussi largement priorisées. Les zones précises de pauvreté et de vulnérabilité par voisinage, mises au jour par l'enquête, ont permis de cerner et de financer des actions dans des milieux précis où les besoins sont criants mais rarement une priorité pour les décideurs, faute de données. À titre d'exemple de réalisations, notons l'ouverture d'une maison de l'enfance abritant un centre de pédiatrie sociale, une maison de la famille et un CPE; l'ouverture d'un point de services de pédiatrie sociale dans un quartier excentré; l'implantation d'un projet d'ateliers de lecture dans une habitation à loyer modique. Dans certains territoires, les Centres de la petite enfance se sont fondés sur ces résultats pour revendiquer des places. D'importantes activités de réflexivité collective ont aussi eu lieu tout au long de la démarche, régionalement et dans les territoires locaux, favorisant les apprentissages collectifs, la production de savoirs prenant racine dans les pratiques.

Le bilan dressé par la recherche rappelle l'importance de l'action intersectorielle pour soutenir le parcours préscolaire des enfants qui s'inscrit dans des trajectoires multiples. Il soulève aussi d'importants enjeux de planification publique.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Chapitre 1 – présentation de la recherche	2
1.1 Contexte et intervention sous étude	2
1.2 Cadre théorique	3
1.3 Méthodologie	5
Chapitre 2 – Présentation des résultats.....	9
2.1 Processus décisionnel collectif de la phase des sommets	9
2.1.1 La chaîne des événements.....	9
2.1.2 Le traitement des enjeux.....	17
2.2 Processus décisionnel collectif de l’après sommets.....	20
2.2.1 Instance de concertation régionale intersectorielle en développement de l’enfant : rallongement, consolidation du réseau d’acteurs et plan d’action	20
2.2.2 Avancées gouvernementales et régionales sectorielles.....	31
2.2.3 Instances de concertation locales et plans d’action	33
2.2.3.1 Instances locales de suivi	33
2.2.3.2 Engagements des acteurs sectoriels - 2009-2011	33
2.2.3.3 Action locale concertée	38
Chapitre 3 – Discussion	43
3.1 L’enquête, la mobilisation et leurs retombées.....	43
3.2 L’éclairage de la théorie de l’acteur-réseau (TAR) sur les processus étudiés.....	45
Conclusion.....	49
Bibliographie	51

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

TABLEAU 1	SOURCES DE DONNÉES SELON LEURS TYPES POUR LES SIX CAS LOCAUX ET LE CAS RÉGIONAL	p. 6
TABLEAU 2	REPRÉSENTATIVITÉ DES SECTEURS DANS LES ENTREVUES RÉALISÉES AUX PHASES DES SOMMETS ET DE L'APRÈS SOMMETS, AU PALIER RÉGIONAL ET DANS LES SIX TERRITOIRES LOCAUX	p. 7
TABLEAU 3	CHRONOLOGIE DES PRINCIPALES ÉTAPES DE L'INITIATIVE DES SOMMETS MONTRÉLAIS SUR LA MATURITÉ SCOLAIRE	p. 16
TABLEAU 4	TRAITEMENT DES ENJEUX DE LA PHASE DES SOMMETS AU SEIN DU <i>COMITÉ RÉGIONAL</i>	p. 17
TABLEAU 5	PARTICIPATION DES MEMBRES DU <i>COMITÉ RÉGIONAL</i> AU COMITÉ DE COORDINATION ET AUX SEPT SOUS-COMITÉS DE TRAVAIL MIS SUR PIED ENTRE L'HIVER 2010 ET L'HIVER 2012	p. 23
TABLEAU 6	ÉVOLUTION DES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DU <i>COMITÉ RÉGIONAL</i> DANS L'APRÈS SOMMETS	p. 26

LISTE DES ACRONYMES

AE	Avenir d'enfants
AMDL tout-petits	Association montréalaise pour le développement des loisirs des tout-petits
CASIOPE	Centre d'aide et de soutien aux intervenants et organismes en petite enfance
Centraide	Centraide du Grand Montréal
CLSC	Centre local de services communautaires
CPE	Centres de la petite enfance
CRÉ	Conférence régionale des élus
CS	Commission scolaire
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
DSPM	Direction de santé publique de l'Agence de Montréal
FLAC	Fondation Lucie et André Chagnon
MAMROT	ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du Territoire
MF	ministère de la Famille
MÉLS	ministère de l'Éducation, du Loisirs et du Sport
MESS	ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MICC	ministère de l'Immigration et des communautés culturelles
MSSS	ministère de la Santé et Services sociaux
OCF	Organismes communautaires famille
OMS	organisation mondiale de la Santé
PPP	Partenariat public-privé
QE	Québec Enfants
QEF	Québec en forme
RCPEÎM	regroupement des Centres de la petite enfance de l'Île de Montréal
ROCFM	Regroupement des organismes communautaires famille de Montréal
ROCLD	Regroupement des organismes communautaires québécois de lutte au décrochage
RRM	Réseau réussite Montréal
RST	Réseau sociotechnique
SIPPE	Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance
TAR	Théorie de l'acteur-réseau
VILLE	ville de Montréal

INTRODUCTION

En santé publique, les récentes politiques à tous les paliers s'appuient sur la mobilisation des communautés et l'action intersectorielle comme stratégie de promotion de la santé et de réduction des inégalités sociales de santé. L'OMS a fait de l'action intersectorielle une stratégie d'intervention prioritaire (Kreisel et *al.*, 1998). Santé Canada suggère qu'une stratégie intégrée de prévention et de promotion en matière de santé passe par une approche milieu qui prend en compte l'ensemble des éléments d'un territoire et par l'établissement de partenariats intersectoriels rassemblant une pluralité d'acteurs institutionnels et de la société civile (Santé Canada, 2001). Au Québec, le *Programme national de santé publique 2003-2012* fait du développement des communautés l'un des domaines d'intervention prioritaires de la santé publique (MSSS, 2008). Enfin, régionalement, la Direction de santé publique de l'Agence de Montréal (DSPM) est l'instigatrice de plusieurs programmes à base communautaire comme stratégie de lutte contre les inégalités sociales de santé (Direction de santé publique de l'Agence de Montréal, 2003 ; 2009). Ainsi, les pratiques d'avant-garde en santé publique cherchent à transformer les conditions et milieux de vie, et l'accès aux ressources et aux services le plus souvent par le biais de programmes soutenant l'action locale concertée.

Malgré leur popularité, la production de connaissances théoriques et l'instrumentation des pratiques dans ces interventions populationnelles à base communautaire demeurent sous investies (Auspos & Kubisch, 2004 ; Potvin et *al.*, 2005). Prenant pour objet une intervention de ce type déployée régionalement par la DSPM, ce rapport de recherche vient contribuer à la compréhension des processus collectifs ayant cours dans de telles interventions. Cette recherche documente les processus par lesquels se construisent et se transforment les réseaux d'acteurs et les initiatives à base communautaire portées par ces réseaux, quels enjeux mobilisent les acteurs, à quelles controverses ils sont confrontés et comment ils les traitent, quels intérêts collectifs ou sectoriels font se tenir ensemble ces instances intersectorielles et comment elles parviennent à converger (ou pas) et vers quelles solutions collectives.

Le chapitre 1 présente le contexte de la recherche et l'intervention sous étude, ainsi que ses instruments théoriques et méthodologiques. Le chapitre 2 présente les résultats, qui sont suivis d'une discussion au chapitre 3. Une conclusion ouvre sur des perspectives futures.



CHAPITRE 1 – PRÉSENTATION DE LA RECHERCHE

1.1 Contexte et intervention sous étude

L'intervention sous étude est l'*Initiative des sommets montréalais sur la maturité scolaire* enclenchée en 2008 par la Direction de santé publique de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal (DSPM) pour donner suite aux résultats de l'*Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais* (Direction de santé publique de l'Agence de Montréal, 2008). Cette enquête réalisée par la DSPM révélait que 35 % des enfants montréalais sont vulnérables au moment de leur entrée à l'école dans au moins un domaine de leur développement. Elle mettait en évidence des écarts considérables entre les quartiers de Montréal avec des résultats variant de 23 % à 43 % selon les territoires de CLSC. L'état des lieux dressé par l'enquête se voulait une prise de conscience de la réalité et un outil de mobilisation.

C'est avec cette préoccupation que la DSPM lançait un appel à la concertation entre les différents acteurs concernés par cet enjeu en organisant l'*Initiative des sommets*. Celle-ci a reposé sur l'infrastructure montréalaise de santé publique, soit la DSPM et les 12 centres de santé et de services sociaux (CSSS) de la région montréalaise. Elle a mobilisé un comité régional intersectoriel, le *Comité régional pour une action concertée en développement de l'enfant*, et diverses instances de concertation dans les territoires locaux. Douze sommets locaux ont ainsi été tenus au cours de 2008-2009, suivis d'un sommet régional, le *Sommet montréalais sur la maturité scolaire*, en mai 2009. Toute cette mobilisation, tant sur le plan local que régional, a interpellé plus de 1 500 personnes dont les actions touchent les enfants et leurs familles.

L'*Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais* et l'*Initiative des sommets* s'inscrivent dans le mouvement pancanadien en faveur du développement des enfants initié en 1999 par le Centre Offord (McMaster University, Ontario, Canada) en partenariat avec Comprendre la petite enfance/Understanding the Early Years, une initiative pancanadienne à base communautaire visant la transformation des milieux de vie, des ressources et des services par la mobilisation de réseaux d'acteurs (Janus et al., 2007). Ce mouvement cherche à renforcer la capacité des acteurs des communautés à utiliser des renseignements de qualité et à travailler collectivement en vue d'améliorer la vie des enfants et répondre à leurs besoins.

Malgré les différentes initiatives ayant eu cours à ce jour au Canada dans la foulée de CPE, très peu d'études ont documenté les processus de changement engendrés par ces enquêtes sur la mobilisation des acteurs et l'organisation des services. Un récent sondage mené par le Centre Offord auprès de six provinces canadiennes, excluant le Québec, nous renseigne sur la portée de telles enquêtes sur l'action, mais les constats demeurent assez généraux (Janus 2013). La présente recherche a été initiée afin de documenter comment un rapport d'enquête socio-sanitaire peut soutenir une mobilisation des acteurs et une amélioration des ressources et des services à la petite enfance dans les communautés.

Le rapport de recherche documente la chaîne d'événements marquants du processus collectif de mobilisation et le rôle joué par les données de l'enquête: Quelles ont été les suites du lancement du rapport d'enquête de février 2008 jusqu'au *Sommet montréalais* de mai 2009? Quelle a été la teneur des sommets des CSSS? Quel mouvement a été induit parmi les acteurs? Après quatre ans, quelles sont les transformations dans les réseaux d'acteurs et dans la configuration des services à la petite enfance dans les communautés locales? Au travers de ces événements singuliers, cette recherche documente



aussi de façon plus générique des aspects du processus de transformation des systèmes d'action. En recourant au cadre général de la théorie de l'acteur-réseau (TAR), la recherche documente comment se problématise la maturité scolaire dans les systèmes d'action régional et locaux, à quelles controverses sont confrontés les acteurs et comment les prennent-ils en charge? Quels intérêts collectifs ou sectoriels font se tenir ensemble les instances intersectorielles, comment parviennent-elles à converger et vers quelles solutions collectives? Quels sont les nouveaux rôles dans lesquels s'engagent les acteurs de sorte à transformer leurs systèmes d'action? Dans quelle mesure cette mobilisation autour de solutions nouvelles atteint-elle une masse critique d'acteurs et de ressources et parvient-elle à s'imposer comme une solution pertinente?

1.2 Cadre théorique

Pour appréhender les interventions populationnelles fondées sur l'action intersectorielle et la mobilisation des communautés dont il est question dans *l'Initiative des sommets*, nous recourons au cadre général de la théorie de l'acteur-réseau (TAR) qui est une théorie sociale sur la manière dont se construisent et opèrent les actions portées par des réseaux d'acteurs. La TAR conçoit de telles initiatives comme des systèmes d'action complexes, i.e., des réseaux sociotechniques (RST) qui opèrent des processus de reproduction - transformation du social, en vertu de l'atteinte de finalités (Potvin et al., 2005, Potvin & Bisset, 2008). Ces réseaux porteurs des processus sont qualifiés de sociotechniques du fait qu'ils relient des acteurs sociaux et des entités non humaines telles que des savoirs (énoncés de politiques, lois, programmes, rapports) et des biens (Callon 1986, 1988; Latour, 2006). Les acteurs sociaux y sont caractérisés et agissent en vertu de leur position sociale, leur identité, leurs intérêts et les enjeux qui les mobilisent, dans la situation considérée. La constitution des réseaux d'action nécessite un travail incessant de traduction qui consiste à faire émerger, parmi les entités hétérogènes d'une situation, des liens intelligibles porteurs de sens pour l'action (Akrich et al., 2006). La finalité générale de tels systèmes d'action est l'orientation des transformations du monde social et la réponse à des situations jugées problématiques. Leurs moyens d'action sont la création, la reconfiguration et l'extension du réseau sociotechnique permettant l'apport d'acteurs, de biens et de savoirs nouveaux conduisant à la construction de solutions nouvelles. Pour que de tels systèmes d'action opèrent et produisent des réponses adéquates, il importe que de nouveaux rôles soient acceptés par les acteurs engagés. Un tel engagement dans de nouveaux rôles implique d'endosser de nouvelles identités et entraîne nécessairement des controverses. Le processus réussira mieux si les acteurs identifient et tentent de dépasser les controverses qui les divisent ou les empêchent de coopérer (Callon et al., 2001; Bilodeau et al., 2011).

Dans de tels réseaux hybrides, multisectoriels, la décision n'est pas le fait d'un seul acteur, ni une réalité ponctuelle, mais plutôt une réalité processuelle façonnée, en contexte, par les actions et interactions des acteurs en position d'influence, à l'interne et à l'externe des systèmes d'action. Ces actions et interactions se manifestent dans des événements (ce qui arrive) et l'enchaînement des événements structure le processus décisionnel collectif (Pluye et al., 2000, 2004; Potvin et McQueen, 2008). Dans les processus décisionnels collectifs des interventions populationnelles fondées sur l'action intersectorielle et la mobilisation des communautés, où sont engagées les institutions publiques, l'action programmée demeure le principal processus par lequel ces réseaux d'acteurs construisent la décision (Dab, 2005).

L'action programmée peut être conçue et s'exercer comme un système expert, pensé selon le principe de la rationalité scientifique. Elle peut aussi être conçue et s'exercer de façon pragmatique comme un système d'action ouvert, comme un assemblage, la constitution de collectifs, et au sens d'un processus,



plutôt que comme un objet déjà constitué ou un assemblage stabilisé (Latour, 2006; Potvin et *al.*, 2012). La conception des initiatives populationnelles fondées sur l'action intersectorielle et la mobilisation des communautés comme des systèmes d'action complexes, retenue dans la présente recherche, s'inscrit dans la seconde perspective (Deschesnes, 2001; Potvin et *al.*, 2005, 2006; Potvin et McQueen, 2008; Champagne et *al.*, 2009). En effet, bien que ces démarches puissent recourir à certaines des activités du modèle expert (Blum, 1981; Pineault et Daveluy, 1995), telles que l'utilisation de données socio-sanitaires ou la documentation des solutions fondées sur des données probantes, le processus collectif de programmation diffère substantiellement à cause des différentes perspectives ayant cours sur la situation et de la diversité des intérêts en présence.

Le *modus operandi* de l'action programmée réfère à l'exercice d'orientation et de coordination de l'action collective. Une organisation, et par extension tout système d'action organisée, ne peut opérer sans projet explicite et partagé pour son avenir. Le plan et les autres dispositifs qui prolongent et matérialisent l'intention des acteurs offrent des moyens de coordonner des activités multiples et d'exercer un contrôle sur leur déroulement (Bilodeau et *al.*, 2004). En premier lieu, le plan représente le compromis auquel sont arrivés différents acteurs sociaux à un moment et dans un contexte donnés. Il devient le plan en action par la dynamique de son implantation, c'est-à-dire, son ancrage dans le contexte, et par la reproduction des actions (pérennisation). Cet ajustement plan-contexte devient un lieu d'apprentissage collectif et de production de savoirs qui sont mobilisés dans l'action (réflexivité) (Thévenot, 1995). Au palier de l'État, l'action programmée consiste en choix stratégiques, à l'établissement des grands objectifs et aux décisions d'allocation des ressources. Au palier régional, l'action programmée est dédiée à coordonner l'intervention des acteurs intersectoriels, c'est-à-dire définir un cadre de travail partagé, établir des diagnostics et organiser l'action. Au palier local, l'action programmée renvoie à un ensemble organisé d'actions concrètes et leur suivi dans le temps (Dab, 2005).

Se distinguent donc quatre opérations dans le processus de l'action programmée. La **planification** réfère à l'objectivation des intentions des acteurs du réseau sociotechnique : Quels aspects du problème sont investis? Pour quelles populations? Par quelles actions? Dans quel but? L'exercice implique une diversité de contributions d'acteurs occupant à des degrés divers une position stratégique dans la décision. L'**implantation** réfère à la mise en action du plan et donc, à l'expansion du réseau sociotechnique de manière à atteindre une masse critique d'acteurs et d'actions, notamment par la mobilisation des destinataires, usagers ou participants à l'action. Ce déploiement opère par un ajustement du plan en fonction des contextes et dans le temps. La **pérennisation** réfère à la reproduction des éléments centraux du système d'action, c'est-à-dire au maintien de son identité par la reproduction - transformation du réseau d'acteurs et ses actions. Afin de se reproduire, l'action continue de se transformer mais en phase de pérennisation, la stabilité l'emporte sur le changement. La **réflexivité** réfère à la rétroaction des connaissances sur le système d'action, pouvant entraîner sa transformation, et à la capacité des acteurs de produire des connaissances et de transformer l'action.

Dans de tels systèmes, l'action programmée est nécessairement un processus qui s'inscrit dans l'espace-temps et en contexte, et une entité dynamique qui transforme et est transformée par ce contexte. Ses moyens d'action sont la création, la reconfiguration et l'extension du réseau sociotechnique qui permettent l'apport de nouveaux acteurs, biens, savoirs, technologies, dans un contexte et un temps donnés.



1.3 Méthodologie

Le devis

Le devis est une étude longitudinale de cas multiples (Yin, 1994). Dans ces cas, les systèmes d'action mobilisés autour de la thématique de la maturité scolaire (réseaux d'acteurs et interventions) constituent l'unité principale d'analyse. L'étude est de nature interprétative en ce que les données sont interprétées en référence au cadre théorique présenté précédemment. Il s'agit d'une recherche d'observation des processus et de leurs retombées, tels qu'ils se déroulent dans leurs contextes, en dehors de la zone de contrôle des chercheurs.

La recherche porte sur le système d'action régional et les systèmes d'action de six territoires locaux. Le nombre de six cas locaux a été retenu en prenant en compte la capacité de recherche dont disposait l'équipe de recherche. Six territoires locaux de CLSC parmi les 29 que compte la région montréalaise ont été retenus selon deux critères : 1) avoir un pourcentage et un nombre élevé d'enfants vulnérables sur le plan de la maturité scolaire, selon les données de l'enquête; 2) assurer une représentation régionale. Ces six territoires sont : Pierrefonds (437 enfants, 35,1 %), Verdun (304 enfants, 41,3 %), St-Laurent (287 enfants, 43,0 %), Lasalle (234 enfants, 36,1 %), Ahuntsic (229 enfants, 36,9 %), St-Michel (218 enfants, 35,3 %). Sur le plan de la représentation géographique, ces six territoires locaux sont localisés dans six des douze CSSS. Sur le plan de la représentation sociodémographique, ces six territoires offrent une large étendue de situations, soit des territoires qui se distinguent par leur forte concentration pluriethnique, d'autres par leur niveau élevé de défavorisation, et d'autres enfin par la présence d'importantes zones défavorisées alors que leur niveau de défavorisation est moyen.

La période étudiée s'étend du lancement de *l'Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais*, en février 2008, et couvre la phase de l'après sommets jusqu'à la fermeture de la recherche en décembre 2011.

Les sources de données et méthodes de collecte

Les organisateurs communautaires des six territoires à l'étude ainsi qu'un représentant du *Comité régional* ont été sollicités et ont accepté de participer comme partenaires de recherche. Ils ont transmis à l'équipe de recherche toute la documentation administrative pertinente au projet: comptes rendus de réunions, documents de planification, bilans et plans d'action de programmes publics et autres sources de données évoquées par les acteurs. Ils ont invité les agents de recherche à assister, à titre d'observateur, aux rencontres des comités de suivi et autres événements pertinents.

Trois méthodes de collecte de données ont été utilisées, que détaille le tableau 1 :

- 1) Des notes consignées par observation directe des rencontres des comités et événements régionaux. Toutes les réunions du *Comité régional* dans l'après sommets ont été observées (n=9) ainsi que 24 rencontres des instances locales des six territoires étudiés.
- 2) L'analyse de contenu de la documentation administrative produite ou utilisée par le *Comité régional* et les comités des six territoires locaux, soit les comptes rendus des comités organisateurs et de suivi des sommets régional et locaux (n=74) et des autres instances locales de concertation en petite enfance (n=140), et les documents administratifs et de planification (n=271).



3) Des entrevues semi-structurées, individuelles ou en petits groupes (2 à 4 personnes), complémentaires à l'analyse de la documentation administrative, réalisées à deux moments. La première série d'entrevues (n=16), soit 5 entrevues individuelles et 11 entrevues de groupe réalisées entre mars et septembre 2010, couvrent la période de la sortie de l'enquête jusqu'au *Sommet montréalais* et documentent principalement l'appropriation des données par les différents acteurs, les événements liés à l'organisation des sommets régional et locaux, et l'arrimage entre les paliers régional et local. Ces entrevues ont été réalisées avec 14 membres du *Comité régional*, 4 représentants du secteur Communications de la DSPM ayant été impliqués dans l'organisation du *Sommet montréalais* et 15 représentants des comités organisateurs des six sommets locaux. La deuxième série d'entrevues (n=21), soit 15 entrevues individuelles et 6 entrevues de groupe réalisées entre octobre 2011 et juin 2012, couvrent la période d'après sommets jusqu'à la fin de l'année 2011. Au palier régional, une entrevue individuelle a été réalisée avec chacun des trois nouveaux membres s'étant joints au *Comité régional* dans l'après sommets, et une entrevue de groupe a été réalisée avec les trois membres du comité de coordination du *Comité régional*. Au palier local, pour trois territoires (# 1, # 4, # 5), les entrevues ont été réalisées auprès d'un informateur-clé pour chacun des principaux secteurs mobilisés. Pour les trois autres territoires (# 2, # 3, # 6), les entrevues ont été réalisées auprès des organisateurs communautaires accompagnés d'un représentant du comité de suivi maturité scolaire (sauf un). Cette différence de méthode s'explique par le fait que des études secondaires, associées à notre projet, se déroulaient dans les trois derniers territoires, nous fournissant les données. Cette deuxième série d'entrevues visaient à valider et compléter la liste des retombées de l'enquête que nous avons établies à partir de la documentation administrative pour chacun des six territoires locaux et au palier régional. Le tableau 2 expose la représentation des différents secteurs mobilisés dans les entrevues réalisées.

TABEAU 1 - SOURCES DE DONNÉES SELON LEURS TYPES POUR LES SIX CAS LOCAUX ET LE CAS RÉGIONAL

SOURCES DE DONNÉES						
CAS	Comptes rendus de réunions		Autres documents	Observations directes des réunions	Entrevues IND et GR (x)*	
	Comités organisateurs et de suivi des sommets	Autres instances de concertation			Phase des sommets	Phase de l'après sommets
Local # 1	8	29	25	2	1 GR. (3)	5 IND.
Local # 2	13	12	45	8	1 IND.	1 GR. (2)
Local # 3	6	22	71	2	1 GR. (3)	1 IND.
Local # 4	2	15	20	6	1 GR. (2)	2 IND. - 2 GR. (2)
Local # 5	8	47	18	4	1 GR. (2)	4 IND. - 1 GR. (2)
Local # 6	4	15	15	2	1 GR. (4)	1 GR. (2)
Régional	33	--	77	9	4 IND. 5 GR. (2) 1 GR. (4)	3 IND. 1 GR. (3)
Total	74	140	271	33	5 IND. 7 GR. (2) 2 GR. (3) 2 GR. (4)	15 IND. 5 GR. (2) 1 GR. (3)

*IND : entrevue individuelle ; GR (x) : entrevue de groupe (nombre de personnes).



TABLEAU 2 - REPRÉSENTATIVITÉ DES SECTEURS DANS LES ENTREVUES RÉALISÉES AUX PHASES DES SOMMETS ET DE L'APRÈS SOMMETS, AU PALIER RÉGIONAL ET DANS LES SIX TERRITOIRES LOCAUX

RÉGIONAL													
PHASE	DSPM	MF	MÉLS	MICC	VILLE	RCPEIM	ROCFM	CS	AE	CENTRAIDE	RRM	CRÉ	QEF
Sommets	X	X		X	X	X	X		X	X			X
Après sommets	X*	X*				X*		X			X	X	

*Ces 3 acteurs sont ceux du comité de coordination d'Horizon 0-5.

Légende

AE	Avenir d'enfants
Centraide	Centraide du Grand Montréal
CRÉ	Conférence régionale des élus
CS	Commission scolaire
DSPM	Direction de santé publique de l'Agence de Montréal
MÉLS	ministère de l'Éducation, du Loisirs et du Sport
MF	ministère de la Famille
MICC	ministère de l'Immigration et des communautés culturelles
QEF	Québec en forme
RCPEIM	regroupement des Centres de la petite enfance de l'Île de Montréal
ROCFM	Regroupement des organismes communautaires famille de Montréal
RRM	Réseau Réussite Montréal
VILLE	ville de Montréal

LOCAL									
TERRITOIRES	PHASES	CSSS	VILLE	CPE	OC	ÉCOLES	INSTANCES LOCALES	1,2,3 Go!	AE
# 1	SOMMET	X							
	APRÈS SOMMETS	X	X	X	X	X			
# 2	SOMMET	X							
	APRÈS SOMMETS	X		X					
# 3	SOMMET	X					X		
	APRÈS SOMMETS	X							
# 4	SOMMET	X		X					
	APRÈS SOMMETS	X		X	X	X			
# 5	SOMMET	X							
	APRÈS SOMMETS	X	X	X	X	X			
# 6	SOMMET	X			X			X	
	APRÈS SOMMETS								X

Légende

CSSS	Centre de santé et de services sociaux	OC	Organisme communautaire
VILLE	ville de Montréal - arrondissements	ÉCOLE	écoles du territoire
CPE	Centre de la petite enfance	AE	Avenir d'enfants



Le traitement des données

Le traitement des données a consisté à produire une base de données constituée des extraits pertinents des documents administratifs, des entrevues et des notes d'observation, codées en vertu du cadre théorique de la recherche. Ce matériel a été ordonnancé chronologiquement en deux temps, soit la phase des sommets et celle de l'après sommets, et en vertu des principaux événements régionaux et locaux, de manière à reconstituer a posteriori l'enchaînement des événements ayant constitué le processus de l'action programmée.

Deux matrices ont été utilisées pour organiser les données et les analyser. Une première matrice décrit la composition des réseaux sociotechniques, soit les acteurs organisationnels (ex. : CSSS, écoles) et collectifs (ex. : comités, tables), les savoirs et les biens qui y sont mobilisés. La deuxième matrice classe les événements décisionnels selon les opérations de l'action programmée : la planification, l'implantation, la pérennisation et la réflexivité.

Un premier point focal de l'analyse est de montrer les réseaux d'acteurs engagés dans l'*Initiative des sommets*, les savoirs et les biens ou ressources qu'ils ont mobilisés, et le rôle joué par les données de l'enquête dans la mobilisation. Un deuxième point focal de l'analyse est la chaîne des événements ayant construit le processus décisionnel des sommets et de l'après sommets en montrant comment se sont opérés les choix, comment les décisions ont été prises et quelles en sont les retombées sur les services, telles qu'attribuées par les acteurs.

La validation des analyses

En avril 2011, l'équipe de recherche a tenu une activité de partage local-régional où les représentants du *Comité régional* et des six CSSS concernés par les cas à l'étude ont échangé sur les résultats d'analyse de la période se clôturant avec le *Sommet montréalais*. Ce partage a constitué aussi une activité de validation des analyses et les ajustements jugés appropriés par les chercheurs ont été apportés aux résultats.

Une telle activité de validation des analyses a été possible pour la phase des sommets du fait que les événements étaient intersectoriels et pilotés par le *Comité régional* et les comités locaux. Pour l'après sommets, une telle activité de partage et de validation des analyses n'était pas possible vu le très grand nombre d'acteurs agissant au palier local dans les différents secteurs concernés. Nous avons plutôt opté pour une validation des données relatives aux retombées de l'enquête, établies à partir des sources administratives et d'observation, par des entrevues auprès des acteurs concernés. Des entrevues par secteur mobilisé (trois territoires locaux) ou auprès des organisateurs communautaires accompagnés d'un représentant des comités de suivi locaux (trois territoires locaux) ont permis de valider les données. Vu que les événements étaient surtout sectoriels et que, conséquemment, ils n'étaient pas nécessairement connus des acteurs d'autres secteurs, voire même de tous les acteurs d'un même secteur, la validation a consisté à préciser les événements connus des répondants. La triangulation des sources documentaires et d'observation nous a conduits à retenir aussi, dans les matrices, des éléments qui n'ont pu être validés en entrevue, puisque personne ne pouvait en témoigner alors que des données administratives et d'observation concordaient sur leur existence.



CHAPITRE 2 – PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

L'appel à la mobilisation des acteurs, enclenchée par la DSPM suivant la sortie des données de l'enquête, a entraîné le rallongement et la consolidation de réseaux d'acteurs engagés en faveur de la petite enfance, tant aux paliers régional que local. Ces réseaux d'acteurs se sont appropriés les données de l'enquête et se sont employés à élaborer leurs planifications et mettre en œuvre des actions jugées pertinentes et faisables. Deux importantes décisions collectives caractérisent ce processus. Premièrement, à l'issue de la phase des sommets, les acteurs régionaux et locaux engagés sont parvenus collectivement à construire la question de la maturité scolaire des enfants en un problème social important, appelant à la mobilisation pour l'action. Deuxièmement, pendant l'après sommets, ils ont construit des solutions locales autour de l'idée que les problèmes de développement ou de maturité scolaire des enfants pouvaient être réduits par une disponibilité et une accessibilité accrues à des services pour les enfants vulnérables dans les milieux de vie. L'analyse qui suit présente la chaîne des événements structurants et les acteurs impliqués ayant construit ces décisions pour les deux phases ayant caractérisé l'*Initiative des sommets*.

2.1 Processus décisionnel collectif de la phase des sommets

2.1.1 La chaîne des événements

Le processus décisionnel des sommets montréalais s'étend du lancement du rapport d'enquête en février 2008 jusqu'à la tenue du *Sommet montréalais* de mai 2009. Quelques événements antérieurs sont rappelés car ils ont contribué à structurer la démarche. Le chronogramme des principaux événements est présenté au tableau 3.

Tournée des 29 territoires de CLSC avant la collecte des données de l'enquête et définition des voisinages - 2005

Préalablement à la collecte des données de l'enquête, les principaux acteurs en petite enfance des 29 territoires de CLSC ont été rencontrés par l'équipe de recherche, en 2005, pour être instruits des objectifs de l'enquête et de la démarche de mobilisation à venir. Cette tournée a permis aux acteurs d'énoncer certaines préoccupations, notamment que l'enquête ne serve pas à des fins d'évaluation de leurs interventions ou à dresser un palmarès des territoires. Ils se montrent favorables à l'idée de se mobiliser et de réfléchir aux résultats tout en ayant une appréhension quant à la finalité du processus, soit celle de voir « descendre » un nouveau programme ou de nouveaux enlignements qui feraient fi de leur diagnostic local.

Cette tournée des 29 territoires de CLSC fut l'occasion de consulter les communautés pour définir avec elles un découpage territorial plus petit que les CSSS, près des milieux de vie et davantage utile à l'intervention. Cette démarche répondait à un besoin exprimé à maintes reprises par différents groupes. À partir d'un ensemble de sources de données et de critères préétablis, le territoire montréalais fut découpé en 101 voisinages.

Appel de la DSPM à ses partenaires régionaux - Janvier 2008

Quelques semaines avant la sortie des résultats de l'enquête en février 2008, la DSPM a interpellé ses partenaires régionaux du *Comité technique sur la mobilisation des communautés et le développement des tout-petits, des enfants et des jeunes* (ci-après nommé *Comité technique régional des bailleurs de fonds*), piloté par le Centre 1,2,3 GO! (2005), pour s'allier avec elle dans la démarche de mobilisation



qu'elle souhaitait impulser avec les communautés montréalaises. Lors de sa constitution en 2006, ce comité s'était donné comme mandat principal d'assurer un meilleur arrimage des bailleurs de fonds régionaux. Ce mandat d'arrimage leur paraissait cependant difficile à réaliser, puisqu'ils ne percevaient pas d'objet spécifique autour duquel réellement s'arrimer. Ainsi, en 2008, la DSPM voulut profiter de la sortie imminente des résultats de l'enquête pour donner un nouveau souffle à ce comité. Elle y vit un terrain fertile pour travailler l'arrimage. Quelques semaines avant la sortie officielle des résultats, un comité embryonnaire composé de la DSPM, Centraide du Grand Montréal, 1,2,3 GO!, Québec Enfants (QE)¹, la Fondation Lucie et André Chagnon (FLAC), Québec en forme (QEF) et Boscoville se rencontre à quelques reprises et se donne un mandat en continuité avec celui du *Comité technique régional des bailleurs de fonds*, soit l'arrimage des bailleurs de fonds ainsi que le développement d'une stratégie d'influence politique.

Lancement des résultats de l'enquête - Février 2008

Le 28 février 2008, la DSPM diffuse médiatiquement les résultats de l'enquête et lance un appel à la concertation entre les différents acteurs concernés par cet enjeu. C'est à ce moment que l'*Initiative des sommets* est annoncée. Elle reposera sur l'infrastructure montréalaise de santé publique, soit la DSPM et les 12 CSSS, responsables de son déploiement. Du même coup, la DSPM engage ses partenaires régionaux dans l'organisation du *Sommet montréalais* qui clôturera l'*Initiative des sommets* en mai 2009.

Loi 7 créant le Fonds pour le développement des jeunes enfants - Mars 2008

En mars 2008, à peine quelques semaines après la sortie des résultats de l'enquête, le Gouvernement du Québec annonce dans son budget le dépôt du projet de loi 7², soit la création du Fonds pour le développement des jeunes enfants en partenariat avec la Fondation Lucie et André Chagnon (FLAC). Ce fonds, justifié entre autres par les résultats de l'enquête, prévoit consacrer 400 millions de dollars sur dix ans à des initiatives locales qui visent les enfants de cinq ans ou moins vivant en situation de pauvreté.

Dans les semaines qui suivent, l'Assemblée nationale adopte une motion qui fait en sorte que la Commission des affaires sociales est chargée de tenir des audiences publiques. Dix-neuf organismes déposent un mémoire et sont entendus en commission parlementaire³. Au terme de cette consultation, le Gouvernement conclut que la majorité des organismes ayant déposé un mémoire sont d'accord avec la création du fonds. La Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec diffuse aussitôt un communiqué⁴, signé par un grand nombre d'organismes communautaires, rectifiant les conclusions du Gouvernement et affirmant que huit groupes ont demandé un moratoire sur le projet de loi ou même carrément son retrait, alors qu'à peine sept groupes ont appuyé la ministre. D'autres sont venus questionner les impacts sur les familles visées par ce type d'initiatives. Néanmoins, le projet de loi est sanctionné à l'automne 2009, et le partenariat public-philanthropique lancera ses activités sous le nom d'Avenir d'enfants (AE) au printemps 2010.

¹ Québec enfants deviendra Avenir d'enfants en 2009 par l'entrée en vigueur de la Loi 7 instituant le Fonds pour le développement des jeunes enfants.

² <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2008-2009/fr/documents/pdf/DiscoursBudget.pdf>

³ <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CAS/mandats/Mandat-4609/index.html>

⁴ <http://www.fafmrq.org/federation/2009/04/qui-decide-du-mieux-etre-des-familles.html>



Constitution du Comité régional pour une action concertée en développement de l'enfant - Mars 2008

Toujours en mars 2008, à la suite de la récente publication de l'enquête, d'autres acteurs sont invités à se joindre à la concertation régionale en petite enfance : les CSSS, le ministère de la Famille (MF), le Regroupement des organismes communautaires familles de Montréal (ROCFM) et le Regroupement des centres de la petite enfance de l'Île de Montréal (RCPEÎM). Le comité se donne un nom : *Comité régional pour une action concertée en développement de l'enfant*. Son mandat se modifie alors : il comprend l'appropriation des données de l'enquête, incluant la réflexion autour des enjeux qu'elle soulève, ainsi que la préparation du *Sommet montréalais* de mai 2009 et le soutien au palier local pour la tenue des sommets locaux, ce qui comprend l'arrimage local-régional. L'objectif d'arrimage des bailleurs de fonds est donc mis de côté parce que les membres du *Comité régional* ne sont dorénavant plus seulement des bailleurs de fonds. Quant au développement d'une stratégie d'influence politique, l'objectif disparaît de son mandat.

À sa première rencontre officielle, le *Comité régional* décide d'inviter le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MÉLS) et les commissions scolaires. La Ville de Montréal s'invite d'elle-même après avoir pris connaissance des résultats de l'enquête. La Ville de Montréal propose alors que le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) se joigne aussi au *Comité régional*.

Chaque organisation compte deux représentants qui siègent au *Comité régional* sauf la FLAC, QEF et QE qui disposent d'un représentant chacun, puisque ces trois acteurs représentent le secteur de la philanthropie privée reliée à la FLAC. Au cours de la phase des sommets, QE et 1,2,3 GO! annoncent leur regroupement en une seule instance qui sera ultérieurement nommée Avenir d'enfants (AE) et qui deviendra alors la seule instance de la FLAC représentée au *Comité régional*. La FLAC, pour sa part, s'en retirera. Au cours de cette période, les acteurs philanthropiques se font assez discrets dans leurs interventions, puisque le projet de loi 7 n'a pas encore été sanctionné. Il y a des interrogations et des critiques au sujet du partenariat public-privé, et la commission parlementaire est alors en cours. La DSPM et le ROCFM y présentent un mémoire.

Le mandat d'organiser le sommet, dévolu au *Comité régional*, est bousculant pour certains partenaires. Les acteurs de ce nouveau comité doivent apprendre à se connaître et être au fait de leurs préoccupations et intérêts respectifs, mais doivent aussi prendre leur place dans la concertation afin de ne pas laisser la DSPM prendre seule les décisions concernant l'organisation du *Sommet montréalais*. De son côté, la DSPM a un événement à tenir au printemps 2009, qu'elle doit préparer en concertation avec les acteurs régionaux et locaux. Un enjeu de gouvernance apparaît, qui teintera aussi l'après sommets. Mais les acteurs régionaux se rallient et acceptent d'organiser le *Sommet montréalais* de concert avec la DSPM, à condition de se doter d'un mandat plus large après la tenue du sommet.

Soutien de la DSPM aux sommets locaux - 2008-2009

Parallèlement au soutien des activités régionales, la DSPM assure un soutien auprès des 12 CSSS responsables de l'*Initiative des sommets*. À leur demande, la DSPM a produit un canevas pour l'organisation des événements, suggérant les partenaires stratégiques à inviter et proposant une démarche et des thèmes de discussion (Samson, 2008). Elle propose aussi un soutien direct à l'organisation des sommets par l'octroi d'une somme de 5 000 \$ par CSSS. Pour soutenir l'appropriation des données, les chercheurs mettent à la disposition des acteurs une importante instrumentation, soit : 1) des rapports détaillés sur la maturité scolaire par commission scolaire (5 rapports), par école (203 rapports), par CSSS où les données sont analysées aussi par CLSC et voisinages (12 rapports), un rapport régional et un rapport synthèse; 2) une cartographie du déploiement des programmes publics à



la petite enfance, soit les Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance (SIPPE), les services de garde à l'enfance et la maternelle quatre ans; et 3) un tableau synthèse des indicateurs de maturité scolaire et des indicateurs socioéconomiques par CSSS, CLSC et voisinages. En préparation des sommets locaux, les chercheurs se rendent disponibles pour deux rencontres pré-sommet avec chaque CSSS pour échanger sur les résultats de l'enquête et produire des informations complémentaires au besoin.

Organisation des sommets locaux - 2008-2009

Au départ, si certains CSSS perçoivent le mandat d'organiser un sommet comme une commande de la DSPM, d'autres, parce qu'ils ont été informés de la tenue de l'enquête dès 2005, sont prêts à mobiliser leur communauté. Les CSSS reconnaissent que ce rôle est dans leur mandat et qu'ils sont le vecteur tout désigné pour animer une telle démarche dans leur communauté. Ils reconnaissent que l'analyse des résultats de l'enquête doit se faire au niveau local et qu'ils ont la crédibilité et l'expertise pour exercer un leadership à cet égard, étant l'acteur institutionnel historique des instances de concertation locales en enfance-famille. Du même coup, ils reconnaissent que l'organisation du sommet doit se faire sous un leadership partagé avec la communauté; c'est pourquoi ils forment, à l'exception d'un territoire sur les six étudiés, un comité organisateur de partenaires intersectoriels.

Dans certains territoires, les partenaires prennent connaissance des résultats avant la tenue du sommet local et les comités organisateurs ont vent de certaines critiques à l'égard de l'enquête. Les rencontres pré-sommet avec l'équipe de chercheurs sont l'occasion d'échanger à cet égard. Elles permettent notamment de prendre conscience de l'impact sur les résultats de la non-participation de certaines écoles à l'enquête, et du doute que cela soulève dans la communauté quant à la validité des résultats. C'est aussi l'occasion de discuter de certains résultats surprenants dans des territoires considérés comme favorisés où la proportion d'enfants vulnérables est élevée. Dans ce contexte d'échange sur les résultats, certains comités organisateurs demandent aux chercheurs de produire des analyses complémentaires pour leur CSSS, par exemple, pour les enfants issus de l'immigration ou encore, de cartographier les écoles ayant ou non participé à l'enquête pour mieux comprendre certains résultats inattendus.

Tenue des sommets locaux - 2008-2009

Les 12 sommets locaux se déroulent dans une séquence qui s'échelonne jusqu'au *Sommet montréalais* de mai 2009. L'organisation de l'événement prend diverses formes selon les territoires : certains le font en une seule journée, d'autres en deux phases. Certains invitent des conférenciers, d'autres présentent des savoirs complémentaires aux résultats, notamment un portrait des ressources du territoire, un *vox pop* auprès de parents sur la préparation à l'école ou encore, un portrait sociodémographique du territoire. Tous introduisent une forme de réflexivité collective en recourant à des ateliers de discussion. Si certains partenaires intersectoriels sont plus mobilisés dans certains territoires, les sommets locaux rejoignent néanmoins une diversité d'acteurs, y compris les parents qui se font entendre par le biais des *vox pop* ou de leur participation aux sommets. Des acteurs du *Comité régional* sont aussi présents dans ces sommets, plusieurs le sont même dans plus d'un territoire, et assurent ainsi l'arrimage local-régional.

Il va de soi que l'appropriation des résultats de l'enquête est spécifique à chacun des territoires. Toutefois, on constate que le portrait présenté correspond globalement à la réalité observée par les intervenants. Les données présentées par voisinages mettent au jour des zones de pauvreté et de vulnérabilité sur le plan de la maturité scolaire jusque-là insoupçonnées ou peu nommées; les données



sur le nombre d'enfants plutôt que les seuls pourcentages d'enfants vulnérables viennent éclairer des nouvelles zones prioritaires d'intervention; les données sur les ressources publiques disponibles montrent que des territoires sont particulièrement sous-équipés compte tenu de leurs besoins.

Quant aux préoccupations que fait ressurgir le portrait présenté, elles sont multiples et teintées à la fois par le contexte sociodémographique du territoire, son historique de mobilisation, sa représentativité intersectorielle et l'étendue de son offre de services aux familles. Notons cependant que dans plusieurs territoires, l'enquête vient raviver le vieux débat qui divise les milieux de garde et le milieu scolaire, à savoir où devraient être les enfants à quatre ans? Aussi, elle lève le voile sur l'absence de liens formels entre les ressources en petite enfance et le milieu scolaire et l'impact de cette situation sur la transition des enfants vers l'école. Les résultats soulèvent des doutes auprès des parents présents aux sommets : ils appréhendent les mesures qui pourraient être prises à la suite des sommets et s'inquiètent des risques de stigmatisation pour certains enfants.

Journées thématiques et échanges préparatoires aux sommets - 2008-2009

Afin d'impulser la mobilisation et la réflexion autour des résultats de l'enquête, les chercheurs ont soumis cinq enjeux dans leur rapport à l'égard desquels les acteurs sont invités à réfléchir : la concertation, les politiques publiques, les inégalités sociales de développement des enfants, l'accessibilité et la qualité des places en service de garde et l'accessibilité aux maternelles quatre ans. Le *Comité régional* est invité, parallèlement au déroulement des sommets locaux, à se prononcer sur ces enjeux, puisque ses membres sont liés de près aux lieux de décision. On s'attend à ce que le fruit de ces réflexions soit transmis aux acteurs locaux en soutien à leurs sommets locaux.

Au départ, le *Comité régional* souhaite organiser une journée de réflexion avec les acteurs régionaux et locaux sur chacun de ces enjeux. En plus de ces cinq enjeux de départ, d'autres enjeux sont amenés par les acteurs du comité, dont certains apparaîtront primordiaux. Le comité ne disposant pas d'assez de temps pour les aborder tous, certains sont priorisés.

Un premier enjeu émergeant est celui de la place des parents. 1,2,3 GO! défend cette idée et veut donner aux parents une place au *Sommet montréalais*. Il y a consensus sur la priorité à accorder à cet enjeu. Une première journée thématique ouverte aux acteurs régionaux et locaux a été consacrée à la place des parents à l'automne 2009. Elle s'avère suffisamment riche de contenu pour mener à la formation d'un sous-comité de travail qui recensera les besoins et préoccupations des parents à partir des données dont disposent le RCPEÎM, la DSPM, le ROCFM et 1,2,3 GO!. Les travaux et réflexions de ce sous-comité influenceront la programmation du *Sommet montréalais*.

La deuxième journée thématique ouverte aux acteurs régionaux et locaux, organisée à l'hiver 2009, a été consacrée à un deuxième enjeu émergeant, amené par la Ville de Montréal, soit celui des spécificités montréalaises, c'est-à-dire les enjeux démographiques, la diversité ethnique, la mobilité de la population, la pauvreté. La Ville défend cet enjeu car elle est préoccupée par la répartition équitable des ressources en petite enfance entre les régions du Québec, entre autres en ce qui concerne les 400 millions de dollars annoncés dans le budget du Gouvernement du Québec en 2008. Les partenaires partagent cette préoccupation et la Ville va donc de l'avant pour approfondir cette réflexion. L'enjeu sera aussi abordé lors du *Sommet montréalais*.



Ces deux journées thématiques réunissent, en plus des membres du *Comité régional*, principalement des gestionnaires et des intervenants des CSSS. Elles donnent lieu à la publication de documents destinés aux partenaires locaux pour soutenir leur réflexion. Toutefois, les organisateurs communautaires des CSSS responsables de l'animation du milieu ne sont pas informés de la tenue des journées thématiques et ne reçoivent pas les documents destinés aux partenaires locaux. Ainsi, la réflexion du palier régional sur les enjeux soulevés par l'enquête ne sera pas connue du palier local.

Une activité d'échanges interne au *Comité régional* a été organisée à l'hiver 2009 sur les services éducatifs. Cette journée fut réservée aux partenaires régionaux afin qu'ils puissent s'informer mutuellement sur leurs structures et leurs programmes. Le RCPEÎM, le MF et le MÉLS présenteront aux autres partenaires les programmes et les portraits des services qu'ils dispensent. Cependant, les enjeux de l'accessibilité et de la qualité des places en services de garde et du développement des maternelles quatre ans ne sont pas abordés de front. Finalement, une activité d'échange a aussi eu lieu au sein du *Comité régional* sur le fonctionnement des organismes communautaires famille, lors duquel le ROCFM a insisté sur la gouvernance et la réalité quotidienne davantage que sur le financement de base des organismes.

Préparation du Sommet montréalais

Le *Comité régional* est conscient que les acteurs locaux veulent être entendus au *Sommet montréalais*. Afin de tenir compte des enjeux locaux, le comité assiste à une présentation des chercheurs de la DSPM afin de prendre connaissance de leur synthèse des sommets locaux. Il entreprend également une tournée locale afin de recueillir des commentaires et suggestions sur sa proposition de programmation pour le *Sommet montréalais*. Du même coup, il demande aux 12 CSSS de rédiger chacun trois pistes de solution qui seront présentées sur des bannières au *Sommet montréalais*.

Mais si le *Comité régional* reconnaît qu'il doit laisser la parole aux acteurs locaux, il se donne également comme mandat d'amener une plus-value régionale en abordant des enjeux régionaux qui touchent l'ensemble des territoires. Pour ce faire, il s'appuiera entre autre sur les travaux qui ont découlé des journées thématiques qu'il a animées pour développer sa programmation.

Dans la foulée de la préparation du sommet, le ROCFM se retire du *Comité régional*. Il invoque les processus bousculés, l'impossibilité de modifier plusieurs paramètres importants de la démarche, le manque de transparence dans la transmission d'information, l'utilisation du *Comité régional* pour justifier des actions de la DSPM et le manque de prise en compte de la parole des acteurs locaux. À cela s'ajoute que le ROCFM perçoit que le *Comité régional* ne se mobilisera pas face au problème de financement de base des organismes communautaires. Toutefois, le regroupement assure qu'il laissera ses membres libres de participer ou non au *Sommet montréalais*.

Tenue du Sommet montréalais - Mai 2009

Le *Sommet montréalais* est l'événement qui clôture la démarche des sommets. S'il rassemble une diversité d'acteurs, les CSSS y sont en plus grand nombre, suivis des organismes communautaires et du milieu scolaire. Les thèmes traités se regroupent en deux volets : les spécificités montréalaises et les ressources et services à la petite enfance. La plus-value régionale s'illustre dans le questionnaire adressé aux participants, à savoir quels sont les leviers régionaux et nationaux à utiliser pour une meilleure adéquation entre les besoins des familles montréalaises et l'offre de services, considérant les défis liés à la mixité et à la mobilité des familles montréalaises, ainsi que la difficulté à rejoindre



certaines familles dites isolées. Pour chacun de ces volets, des vidéos réalisées avec des parents sont présentées, suivies d'un panel auquel participent des parents et des professionnels. Suivent des périodes d'échange avec l'ensemble des acteurs présents.

Les partenaires du palier local se présentent au *Sommet montréalais* avec des attentes envers le *Comité régional*. Ils se sont mobilisés pour la tenue des sommets locaux, ils ont esquissé des pistes de solution présentées sur des bannières et ils attendent des organisateurs du *Sommet montréalais* qu'ils fassent une synthèse des revendications locales et s'engagent dans ce sens. À cet égard, le *Sommet montréalais* ne satisfait pas leurs attentes. Une telle synthèse n'est pas réalisée et aucune action concrète n'est prévue pour répondre à leurs préoccupations. Leurs recommandations portaient toutes sur l'accès à des services pour les familles vulnérables, et visaient principalement à impliquer davantage les parents dans le développement des services qui leur sont offerts, à faciliter l'entrée à la maternelle en développant un partenariat entre les services éducatifs, les parents et l'école et enfin, à accroître l'accessibilité aux services de garde. Quant à la plus-value régionale que le *Comité régional* souhaitait apporter, les acteurs locaux ne la perçoivent pas et ont une impression de déjà-vu.

Le *Sommet montréalais* est clôturé par la lecture de la *Déclaration montréalaise sur le développement de l'enfant*⁵, par laquelle les membres du *Comité régional* s'engagent à poursuivre leur mobilisation à l'égard du développement des enfants. Au lendemain des sommets, les acteurs locaux se disent finalement soulagés qu'il n'y ait pas eu d'annonce de nouveaux programmes qui seraient implantés de façon descendante (top-down). Sinon, à quoi aurait servi toute cette mobilisation si les choses étaient déterminées à l'avance? Cette position des acteurs locaux comporte à première vue un certain paradoxe entre l'attente d'engagements et la crainte d'un cadre régional, paradoxe que le dialogue régional-local n'a pas permis d'élucider.

Bilan de la démarche - 2010

Finalement, la DSPM a produit une synthèse de l'ensemble des productions écrites issues de la démarche, aux paliers local et régional (Laurin et al., 2010). Cette analyse présente l'articulation entre les problèmes et les solutions sur la question de la préparation pour l'école. Elle expose en priorité la nécessité d'agir au niveau des conditions de vie des familles et l'impératif de respecter le fait que certaines familles réclament du soutien en premier lieu pour combler leurs besoins de base. Elle soutient l'adoption d'approches non culpabilisantes auprès des parents, centrées sur la création d'opportunités de rencontres pour les familles plutôt qu'une perspective de dépistage, alors que ceux-ci subissent une forte pression sociale pour que leur enfant arrive « prêt » à l'école sans qu'ils ne sachent ce que cela signifie réellement. Enfin, l'urgence de formaliser des liens entre les ressources en petite enfance et le milieu scolaire y est vivement affirmée.

Au terme de cette démarche des sommets, le système d'action régional-local engagé dans les suites de l'enquête aura consacré toute une année à construire les données socio-sanitaires de l'enquête en un problème social important, appelant à l'action collective. Dans cette chaîne d'événements, la disponibilité de données d'enquête de qualité, le travail de vulgarisation et de soutien des chercheurs, l'appui logistique et financier de la DSPM, la prise en charge des sommets locaux par les CSSS, et l'engagement des acteurs dans un mouvement de réflexivité régionale et locale apparaissent être les ingrédients les plus importants ayant été conjugués par les acteurs dans cette décision collective.

⁵http://www.cssscavendish.qc.ca/fileadmin/csss_cvd/Soins_et_services/0_a_5ans/Maturite_scolaire/Pdf/DeclarationMontrealaiseDeveloppementEnfant.pdf



TABEAU 3 - CHRONOLOGIE DES PRINCIPALES ÉTAPES DE L'INITIATIVE DES SOMMETS MONTRÉLAIS SUR LA MATURITÉ SCOLAIRE

ACTEURS IMPLIQUÉS	OBJECTIFS	RÉALISATIONS	DATES IMPORTANTES
ENQUÊTE EN ROUTE POUR L'ÉCOLE ! <ul style="list-style-type: none"> Enquête de la DSPM Partenaires : <ul style="list-style-type: none"> Fondation Lucie et André Chagnon Les 5 commissions scolaires de Montréal Groupe de recherche sur l'inadaptation psychosociale chez l'enfant (GRIP) Centre 1,2,3 GO! Développement social Canada 	Dresser un portrait de l'état de développement des tout-petits à Montréal au moment de leur entrée à l'école dans la perspective de favoriser leur mieux-être et leur réussite scolaire	<ul style="list-style-type: none"> Rencontre avec les commissions scolaires pour obtenir leur collaboration à la collecte de données Rencontre avec les principaux acteurs en petite enfance de chacun des 12 CSSS du territoire montréalais pour les informer des objectifs de l'enquête et de la mobilisation Définition d'un nouveau découpage du territoire montréalais (plus significatif pour les communautés) en 101 voisinages Collecte des données auprès des enseignants Production et dévoilement d'une série de rapports présentant le portrait de maturité scolaire des enfants montréalais dans les 5 sphères de développement mesurées par l'Instrument de mesure du développement de la petite enfance (IMDPE) : 1 rapport régional, 1 rapport synthèse, 1 rapport local par CSSS (12), 1 rapport par commission scolaire (5), 1 rapport par école (203) 	2005 Demande de collaboration aux commissions scolaires et autres partenaires Février 2006 Collecte des données Février 2008 Sortie des résultats
SOMMETS LOCAUX <p>Responsables : Les 12 CSSS</p> <p>Collaboration : Leurs partenaires locaux</p> <p>Soutien : La DSPM</p>	<ul style="list-style-type: none"> Présenter aux acteurs locaux les résultats de l'Enquête en tenant compte des particularités des territoires Adapter chaque sommet à la situation particulière des quartiers (partenariats locaux en place, type de clientèle...) Créer un espace de réflexion et d'échange sur les principaux enjeux en lien avec les réalités locales et les pistes de solution possibles 	<ul style="list-style-type: none"> Organisation et tenue de 12 sommets locaux (1 par territoire de CSSS) qui ont chacun rejoint plus d'une centaine de personnes Échanges fructueux favorisant une lecture commune de la situation et permettant l'identification de nombreux défis et pistes de solutions relatifs au développement des ressources, à l'organisation des services et à la façon d'intervenir auprès des enfants et des familles Rédaction de 12 rapports synthèse faisant état des discussions de la journée avec un soutien de la DSPM pour la prise de notes lors des différentes activités Définition de 3 priorités d'action par territoire 	Automne 2008 à printemps 2009
SOMMET MONTRÉLAIS <p>Comité régional pour une action concertée en développement de l'enfant</p>	<ul style="list-style-type: none"> Réfléchir et échanger sur les enjeux communs à plusieurs territoires Formuler de façon plus approfondie les pistes de solution à privilégier, particulièrement en ce qui concerne celles qui interpellent une action de la part des acteurs régionaux 	<ul style="list-style-type: none"> Organisation et tenue de deux journées thématiques (la place des parents et l'immigration) qui ont mis à l'avant-plan des enjeux spécifiques avant la réalisation des sommets locaux Analyses itératives de l'information émergeant des sommets locaux afin d'assurer l'alignement du <i>Sommet montréalais</i> avec les préoccupations locales Organisation et tenue du <i>Sommet montréalais</i> et production d'une synthèse des principales orientations et pistes de solutions qui y ont été discutées Promotion des 3 priorités établies par les CSSS et leurs partenaires 	Avril 2008 Formation du comité 28 mai 2009 Sommet montréalais
BILAN DE LA DÉMARCHE <p>DSPM</p>	<ul style="list-style-type: none"> Effectuer une analyse transversale thématique de l'ensemble des productions écrites issues de la démarche pour soutenir la planification et l'implantation des actions dans les milieux 	<ul style="list-style-type: none"> Diffusion d'un document synthèse qui dresse le portrait des principales préoccupations exprimées par une majorité de partenaires lors de l'ensemble de la démarche des sommets Diffusion d'une vidéo relatant les faits saillants du <i>Sommet montréalais</i> sur la maturité scolaire (28 mai 2009) 	Septembre 2009 Début de l'analyse Hiver 2010 Diffusion du bilan



2.1.2 Le traitement des enjeux

Une démarche de l'envergure de celles des sommets montréalais, appuyée sur des données d'enquête, est une occasion privilégiée de traiter des nombreux enjeux, historiques ou émergents, qui préoccupent les acteurs du champ. Le tableau 4 résume les principaux enjeux ayant habité la réflexion collective au sein du *Comité régional* au cours de la phase des sommets, certains ayant été traités et ayant connu des avancées, alors que d'autres sont demeurés prégnants sans avoir véritablement été analysés et discutés.

TABEAU 4 - TRAITEMENT DES ENJEUX DE LA PHASE DES SOMMETS AU SEIN DU COMITÉ RÉGIONAL

Enjeux	Traitement
Enjeu hérité du <i>Comité technique régional des bailleurs de fonds</i> (2005)	
Arrimage régional des bailleurs de fonds	Difficile à traiter sans un objet spécifique autour duquel s'arrimer.
Enjeux issus du rapport d'enquête (DSP de l'Agence de Montréal, 2008)	
Concertation et complémentarité des actions	Écarté en raison du maintien de la concertation.
Action sur les politiques publiques (plutôt qu'action sur les déterminants individuels)	Écarté en raison du maintien de la concertation.
Inégalités sociales (conditions de vie des familles)	Reporté afin de circonscrire l'action.
Accessibilité et qualité des places en service de garde	Intégré à l'enjeu plus global des services éducatifs.
Développement des maternelles quatre ans	Intégré à l'enjeu plus global des services éducatifs.
Enjeux ayant émergé au sein du <i>Comité régional</i>	
Place des parents *Centre 1,2,3 GO!	Journée thématique. Groupe de travail. Abordé au <i>Sommet montréalais</i> . Piste d'action: mieux rejoindre les familles.
Spécificités montréalaises *Ville de Montréal	Journée thématique. Groupe de travail. Abordé au <i>Sommet montréalais</i> . Piste d'action: panier de services commun.
Services éducatifs *RCPEÎM, MÉLS, MF	Journée d'étude interne au <i>Comité régional</i> . Groupe de travail. Piste d'action : ressources en petite enfance pour tous les types de services. Accent mis sur le passage à l'école.
Financement des organismes communautaires *ROCFM	Activité pré-sommet, interne au <i>Comité régional</i> , de sensibilisation à la réalité des organismes communautaires par le ROCFM. Intégré à l'enjeu plus large du financement adéquat des services à la petite enfance.

* Organismes porteurs de l'enjeu.

Légende

RCPEIM regroupement des Centres de la petite enfance de l'Île de Montréal
MÉLS ministère de l'Éducation, du Loisirs et du Sport

ROCFM Regroupement des organismes communautaires famille de Montréal
MF ministère de la Famille

Nous le disions précédemment, cinq enjeux sont identifiés par les chercheurs en conclusion du rapport d'enquête, à l'égard desquels les acteurs du palier régional sont invités à se prononcer. Quatre autres enjeux ayant émergé au sein du *Comité régional* pendant la phase des sommets se sont ajoutés.



Les cinq enjeux issus du rapport d'enquête n'ont pas été discutés dans des forums ouverts conviant les acteurs régionaux et locaux pendant la phase des sommets. Deux des quatre enjeux ayant émergé au sein du *Comité régional* ont été priorisés et ont donné lieu à la tenue de journées thématiques préparatoires au *Sommet montréalais*, ouvertes aux acteurs régionaux et locaux. Le premier de ces enjeux, celui de la place des parents, a eu comme suite : 1) un comité de travail ayant recensé leurs besoins et préoccupations à partir des données disponibles au RCPEÎM, à la DSPM, au ROCFM et à 1,2,3 GO!, et 2) une place faite aux parents dans le programme du *Sommet montréalais* par la voie d'une vidéo, par leur participation comme panélistes et par la discussion, en atelier, des moyens à déployer pour mieux rejoindre et accompagner les familles.

Le deuxième enjeu est celui des particularités montréalaises. Il a eu comme suite d'être abordé lors du *Sommet montréalais* : 1) à travers les questions soumises aux participants portant sur les défis liés à la mobilité et à la mixité de la population et 2) à travers la question plus spécifique du panier commun de services. Ces deux journées thématiques ont donné lieu à une documentation mise à la disposition des acteurs pour la préparation des sommets.

Un troisième enjeu, celui des services éducatifs, a donné lieu à une journée d'étude interne au *Comité régional*. Cet enjeu parapluie couvrant le développement des maternelles quatre ans et la qualité, l'accessibilité et la disponibilité des services de garde à l'enfance, a été abordé sous l'angle du partage d'informations entre les acteurs ministériels fournisseurs de ces services et hors des controverses qui les habitent. Rappelons que l'enquête, données à l'appui, interpellait les acteurs décisionnels sur la distribution des places en services de garde, la sous-utilisation du système de garde à 7 \$ par les familles à faible revenu de même que sur la qualité du service qui varie de façon inverse au niveau de défavorisation des quartiers. Pour ce qui est des maternelles quatre ans, le rapport interrogeait l'avancement du déploiement de la mesure dans les écoles les plus défavorisées de Montréal depuis sa mise à l'ordre du jour en 1997. Au palier régional (comme au palier local), on évite de trancher sur la question quant à savoir où devraient être les enfants « vulnérables » à quatre ans, en maternelle ou en services de garde, le *Comité régional* voulant éviter de créer des divisions sur un sujet qu'il considère de toute façon hors de son contrôle, puisque le moratoire sur le développement des maternelles quatre ans était toujours en cours à ce moment-là. Le *Comité régional* conclura plutôt à la nécessité de ressources pour chacun des acteurs œuvrant en petite enfance, permettant d'inclure également les revendications du milieu communautaire. Dans la programmation du *Sommet montréalais*, ce troisième enjeu sera abordé sous l'angle des défis en lien avec les ressources et services en petite enfance. Lors du *Sommet montréalais*, il inclura en outre des discussions sur les services de santé et leur adéquation aux besoins de la population.

Le quatrième enjeu émergent, celui du financement des organismes communautaires, a donné lieu à une activité d'échange où le ROCFM a sensibilisé les membres du *Comité régional* à la gouvernance et à la réalité quotidienne des organismes communautaires. Les membres du *Comité régional* précisent qu'ils reconnaissent le problème du financement de base des organismes communautaires, mais qu'il y a une limite à leur pouvoir d'agir puisqu'il s'agit d'un enjeu gouvernemental. Néanmoins, en fonction de son pouvoir d'agir, le *Comité régional* a décidé d'inclure cette considération dans une revendication pour davantage de ressources en petite enfance dans les quartiers plus vulnérables. Ainsi, l'enjeu du financement des organismes communautaires a été traité par son inclusion dans celui, plus large, de la nécessité de ressources pour tous les types de services à la petite enfance. Le ROCFM aura tenté tout au long de la démarche des sommets, sans véritable succès, d'inscrire à l'ordre du jour du *Comité régional* l'enjeu spécifique du financement de base des organismes communautaires versus le financement par



projet. En effet le financement communautaire qui se profile pour les projets en petite enfance provient de programmes exigeant des actions concertées et ne répond pas à la nécessité de financer la mission de base des organismes communautaires. Cette revendication ne trouve cependant pas d'appui concret au *Comité régional*, les membres considérant ne pas avoir les leviers nécessaires pour faire avancer ce dossier.

En ce qui concerne les trois autres enjeux mis en relief dans le rapport d'enquête (concertation, politiques publiques, inégalités sociales de développement des enfants), ils seront traités indirectement ou reportés à l'après sommets. L'enjeu de la concertation sera reporté à l'après sommets afin de maintenir la concertation, qui est fragile et en pleine construction, et qui a à réaliser le *Sommet montréalais* dans le délai prescrit. À cet égard, pour certains acteurs, la création même d'une instance régionale s'intéressant à la petite enfance est une avancée. La concertation et la complémentarité entre partenaires se construiront au fur et à mesure que les acteurs apprendront à se connaître. Pour d'autres, il aurait été primordial d'aborder les théories de la concertation et de parler ouvertement des rapports de pouvoir en jeu, du mode de fonctionnement de la concertation et de la prise de décision. Par exemple, le rapport de l'enquête questionnait la capacité des acteurs communautaires, qui sont les plus proches des familles défavorisées et susceptibles de mieux représenter leurs intérêts, de suivre la cadence de la concertation au même titre que les acteurs publics, alors qu'ils se trouvent eux-mêmes en situation de précarité⁶. La plupart des parties prenantes au *Comité régional* s'entendent cependant sur le fait que ce genre de discussion au cours de la phase des sommets aurait mis en péril la concertation. Ce thème sera abordé au *Comité régional* dans l'après sommets et les membres s'entendront sur une méthode de prise de décision par consensus. Reste aussi, sous le thème de la concertation, l'enjeu de l'arrimage des bailleurs de fonds que les acteurs locaux voudraient voir traité au *Comité régional*, un enjeu qui ré-émerge épisodiquement et qui est à chaque fois mis de côté.

Concernant les enjeux des politiques publiques et des inégalités sociales de développement des enfants, puisqu'ils sont fortement enchevêtrés, les acteurs du *Comité régional* s'entendent pour en reporter la discussion, car interpellé un acteur sur une politique du ministère où il travaille et sur laquelle il n'a possiblement aucune prise risquerait de fragiliser la concertation émergente. Ces enjeux ont cependant été abordés indirectement par le biais de discussions sur le vocable « maturité scolaire » et par le biais de la délimitation du champ d'action du *Comité régional*, pendant la phase des sommets. Le vocable de maturité scolaire est associé par certains acteurs, dont les médias, à l'idée de « pas prêt pour l'école » ou encore, à l'idée de « formater » les enfants pour l'école, ce qui confronte entre autres les intervenants en petite enfance qui y voient une remise en question de la qualité de leur travail, et les acteurs scolaires qui disent accueillir tous les enfants dans leur différence. Afin de cerner la problématique de façon plus large, les partenaires du *Comité régional* s'entendent pour parler plutôt de développement global de l'enfant, ce qui implique davantage que la préparation à l'école. Cela fait mieux écho à la mission de chacun des acteurs et reflète bien les préoccupations des parents qui s'intéressent au développement de l'enfant en soi, et non pas dans un objectif de préparation scolaire. Au *Comité régional*, on verra donc, entre la sortie du rapport d'enquête et le *Sommet montréalais*, le vocabulaire passer de la « maturité scolaire » au « développement global de l'enfant », et le passage à l'école être identifié au cœur des priorités, avec d'autres questions telles que le partage des pratiques et la nécessité de rejoindre les familles.

⁶ Soulignons qu'à cette période, le *Comité régional* ne disposait pas de financement qui aurait pu être engagé pour soutenir la participation des acteurs communautaires.



Cette modification de termes porte toutefois en elle-même une extension du champ d'action. Parler de développement global de l'enfant, arguent certains, c'est parler des conditions de vie des familles et des inégalités sociales; c'est aussi commander une action sur les politiques publiques. La DSPM défendra l'idée que le *Comité régional* doit se concentrer sur le développement de l'enfant, plutôt que de s'attaquer à des enjeux plus larges (transport, logement, emploi des parents, sécurité alimentaire, etc.), du fait qu'il doit avoir un objectif précis et une clientèle bien ciblée pour réaliser le *Sommet montréalais* dans les délais prescrits. Il y a aussi que la CRÉ, une autre instance régionale, s'intéresse déjà de près à l'enjeu des conditions de vie des familles. Les partenaires se rallieront à la DSPM pour une question de respect de l'échéancier prévu, mais aussi parce qu'ils trouvent difficile d'agir concrètement sur les conditions de vie des familles et sur les politiques publiques. Le *Comité régional* s'entend sur le fait qu'il doit centrer ses efforts sur les enfants de zéro-cinq ans et leur famille, alors que traiter des conditions de vie des familles est reporté à l'après sommets.

Au final, pendant la phase des sommets, pour sa première année de concertation, le *Comité régional* aura donc écarté ou reporté la discussion des sujets très complexes ou controversés afin de travailler sur les dossiers faisant consensus. Les acteurs ont misé sur le « quoi faire ensemble » dans le respect des missions de chacun.

2.2 Processus décisionnel collectif de l'après sommets

Dans l'après sommets, les démarches régionales et locales se distancient alors qu'elles étaient harmonisées pendant la phase des sommets par la démarche régionale des sommets et le soutien du *Comité régional*. Elles opèrent sur le terrain de façon quasi parallèle du fait qu'aucun rôle de coordination régionale et de soutien aux instances locales n'est assumé par le *Comité régional*. Au palier local, les acteurs s'emploieront à consolider leurs structures pour le suivi des sommets, à élaborer leurs planifications et à mettre en œuvre des actions. Concomitamment, les acteurs du *Comité régional* feront des avancées dans leurs secteurs respectifs. Dans les deux années qui suivront, le *Comité régional* travaillera à définir son identité, son mandat et son plan stratégique.

Le processus décisionnel collectif de l'après sommets sera consacré à l'élaboration de solutions locales selon la spécificité des milieux. Dans la chaîne d'événements qui le caractérise, la consolidation des réseaux d'action régional et locaux, l'addition de ressources par les décideurs sectoriels gouvernementaux et régionaux, ainsi que la capacité de ces réseaux de soutenir la planification en continuité des priorités dessinées au cours de la phase des sommets apparaissent être les ingrédients ayant été conjugués dans les décisions collectives.

Nous présentons ici de façon détaillée les résultats ayant trait, en premier lieu, à la démarche du *Comité régional*, puis aux avancées gouvernementales et régionales sectorielles et enfin, aux structures et plans d'action locaux.

2.2.1 Instance de concertation régionale intersectorielle en développement de l'enfant : rallongement, consolidation du réseau d'acteurs et plan d'action

Les événements suivants témoignent de l'effort de structuration du *Comité régional* à la suite de la phase des sommets, soit de disposer d'une représentativité des acteurs stratégiques montréalais et d'un budget de fonctionnement, de se doter d'un plan stratégique et d'articuler son plan opérationnel de l'an un et, de façon indispensable, se positionner comme un acteur régional significatif et reconstruire les liens avec les acteurs locaux.



Participation d'acteurs stratégiques au Comité régional

Au moment du *Sommet montréalais*, le *Comité régional* est composé de la DSPM, du MF, de la Ville de Montréal, du RCPEÎM, d'une représentation des CSSS, du MÉLS, du MICC, du ROCFM, de Centraide du Grand Montréal, de QEF et d'AE. Afin de consolider le partenariat pour son mandat d'après sommets et surtout, travailler en complémentarité avec les autres instances régionales de concertation, le *Comité régional* revoit sa composition. Pour s'assurer que la voix du milieu scolaire y soit bien présente, les membres interpellent la Table des directeurs régionaux des commissions scolaires de Montréal qui y délègue un représentant. Ce dernier conviera un représentant du RRM⁷ qui rassemble des acteurs des milieux scolaire, communautaire, institutionnel et de la communauté d'affaires. Les deux concertations, le *Comité régional* et le RRM, cherchent ainsi à établir des ponts, d'abord pour faire circuler l'information. L'intérêt est aussi de problématiser les liens entre maturité et persévérance scolaires afin d'intéresser le milieu des affaires. RRM cherche de son côté à coordonner des activités publiques sur des préoccupations communes. Le comité Famille de la Conférence régionale des élus (CRÉ)⁸ de Montréal sera sollicitée (en premier lieu pour du financement, voir plus bas) et se joindra au *Comité régional*, concomitamment au RRM, en septembre 2010. La CRÉ est une concertation d'élus, d'acteurs publics et du milieu des affaires. Elle agit comme interlocuteur privilégié du Gouvernement en matière de développement régional.

Ainsi, un an après le *Sommet montréalais*, le *Comité régional* s'est associé deux concertations montréalaises d'importance qui ont pour mission d'agir dans un domaine proche. Son mandat d'après sommets pourra alors être élaboré en tenant compte des missions des autres concertations, tel que recommandé par un sous-comité de travail (automne 2009) sur le mandat. L'objectif plancher du *Comité régional* et des deux concertations est de partager l'information et de travailler en complémentarité. Une façon de favoriser ce but est de détenir réciproquement un siège à leurs instances.

À la suite du *Sommet montréalais*, le *Comité régional* cherchera aussi la réintégration du ROCFM, qui s'y joindra à nouveau en novembre 2009. La question de la compensation financière des organismes communautaires pour leur participation à la concertation, un enjeu de la participation du ROCFM, fut confiée à un sous-comité (novembre 2009) qui recommandera qu'aucun membre ne soit compensé, décision que le *Comité régional* adopta en septembre 2010. En mars 2011, le ROCFM se retire à nouveau du *Comité régional* après une décision prise en assemblée générale extraordinaire de ses membres, pour des raisons de fonctionnement mais aussi pour des raisons d'orientations. Côté fonctionnement, le ROCFM invoque 1) la non-reconnaissance financière de sa contribution au *Comité régional* et 2) le peu de temps et de ressources dont il dispose pour y participer. Côté orientations, le ROCFM invoque 3) les travaux entrepris par le regroupement depuis plus de 10 ans sur la prévention précoce⁹; 4) la participation du ROCFM à la Coalition montréalaise pour la survie des services publics; 5) sa position sur les PPP sociaux; et 6) la présence d'AE comme principal bailleur de fonds du *Comité régional*, autant de points où les positions du ROCFM peuvent différer des orientations du *Comité régional*. Le ROCFM aura

⁷ Réseau réussite Montréal (RRM) est issu de l'union du Carrefour de lutte au décrochage scolaire et de la Table des partenaires pour la persévérance scolaire à Montréal. Il a été constitué en 2009 dans la foulée de la création de Réunir-Réussir (R²) pour la gestion d'un fonds québécois d'investissement de 50 millions \$ financé à parts égales dans le cadre d'une entente de partenariat entre le Secrétariat à la jeunesse du gouvernement du Québec et la Fondation Lucie et André Chagnon.

⁸ La Conférence régionale des élus (CRÉ) de Montréal regroupe les élus de tous les paliers (fédéral, provincial, municipal, scolaire et du secteur de la santé) ainsi que les institutions et organisations à portée régionale actives dans le développement régional. Elle agit comme interlocuteur privilégié du gouvernement en matière de développement régional et son mandat est de favoriser le développement de la région montréalaise par une approche concertée.

⁹ Pour en savoir davantage, consulter <http://www.nps.uqam.ca/prevention/parazel3.pdf>



contribué à la réflexion sur le plan stratégique 2010-2015 et le plan d'action 2011-2012, mais se sera retiré avant le dépôt de l'avant-projet au bailleur de fonds (avril 2011) et avant l'officialisation du plan stratégique, en juin 2011.

Avec le lancement de son plan stratégique en juin 2011, *Horizon 0-5* - le nouveau nom du *Comité régional* est formellement institué¹⁰. Cependant, la non-représentation du milieu communautaire demeure un enjeu et conduira à envisager l'association d'un autre acteur du milieu communautaire. Toutefois, quelques mois plus tard, des liens sont rétablis avec le ROCFM afin qu'il sollicite ses membres (les OCF) pour participer aux groupes de travail d'*Horizon 0-5* contre compensation financière. Le ROCFM démontre de l'intérêt à participer à l'occasion à des groupes de discussion. Par conséquent, le *Comité régional* décide de ne pas solliciter un autre membre du milieu communautaire. Toutefois, il n'y eut aucune participation effective du ROCFM, du moins jusqu'à la fermeture de la recherche en décembre 2011.

Gouvernance au sein du Comité régional

La constitution d'un comité de coordination (février 2010) et l'embauche d'un agent de développement grâce à un financement du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du Territoire (MAMROT) (juillet 2010) façonnent la structure de gouvernance du *Comité régional* dans l'après sommets. Ce comité de coordination permet un leadership partagé par plusieurs membres et réduit l'appréhension que les décisions soient orientées surtout par la DSPM. Cela permet aussi à la DSPM de défendre ses positions en étant déchargée du rôle d'animation du réseau. Ces décisions sont conformes aux recommandations d'un sous-comité de travail sur la gouvernance, à l'automne 2009.

Sur le plan de son fonctionnement, le *Comité régional* s'inspire de documents sur la délibération éthique, l'engagement et la transparence dans le partenariat et la concertation, et se dote d'un cadre de fonctionnement mentionnant le devoir de transparence de ses membres qui s'engagent à divulguer les enjeux sociopolitiques les concernant et pouvant influencer les travaux. À la suite de l'adoption de critères concernant sa composition (après son lancement de juin 2011), le *Comité régional* adopte, en décembre 2011, un cadre de fonctionnement revu où le principe de transparence est réinterprété pour signifier maintenant le devoir de faire transparaître leur engagement au *Comité régional* au sein de leur organisation respective. De plus, la propriété intellectuelle du *Comité régional* sur les actions de chacun des acteurs sectoriels est discutée, conduisant à conclure que les produits et actions de chacun découlent d'une mobilisation beaucoup plus large du *Comité régional*, et qu'il n'est pas approprié de lui en accorder la propriété intellectuelle.

Une gouvernance horizontale s'installe dans l'après sommets. Chaque question importante donne lieu à un sous-comité de travail et à un retour en plénière où les propositions sont débattues et un consensus recherché. Au cours de la phase d'après sommets étudiée, soit de l'automne 2009 à l'automne 2011, sept sous-comités de travail ont été constitués sur les questions suivantes : le mandat d'après sommets du *Comité régional* (MANDAT), sa gouvernance (GOUV), la compensation financière de la participation des acteurs communautaires au *Comité régional* (\$OC), le plan stratégique 2010-2015 (PLANST), un plan de communication (COMM), la tournée des concertations locales (LOCAL), et le panier de ressources et services de base (PANIER). Le tableau 5 montre que la DSPM et le milieu des services de garde (MF et RCPEÎM) assument la coordination du *Comité régional*; la DSPM a pris part aux sept sous-comités; la

¹⁰ Le *Comité régional* devient formellement *Horizon 0-5* le 6 juin 2011.



Ville s'est investie aussi dans presque toutes les questions d'intérêt, sauf la gouvernance et le financement de la participation des organismes communautaires; le ROCFM a été présent à trois des quatre sous-comités ayant opéré avant son retrait du *Comité régional* en mars 2011; le MF a été le plus actif des trois ministères engagés dans le *Comité régional*; le RCPEÎM et le ROCFM sont des prestataires de services à la petite enfance très actifs dans les sous-comités de travail, davantage que les CSSS et les commissions scolaires; les deux concertations (RRM et la CRÉ) se sont engagées plus tardivement (septembre 2010) et se sont impliquées dans la définition du panier de services de base.

Selon les membres du comité de coordination, à la fermeture de la recherche en décembre 2011, les alliances entre les membres sont ponctuelles sur certains dossiers et se défont lorsque les dossiers sont réglés. Les membres soutiennent que le *Comité régional* est une jeune structure qui doit investir dans la circulation de l'information. La participation d'une organisation à un comité implique, pour chaque membre, un retour d'information à sa base. En outre, des présentations des programmes sont faites par différents membres au *Comité régional* de sorte à favoriser la connaissance mutuelle.

TABEAU 5 - PARTICIPATION DES MEMBRES DU *COMITÉ RÉGIONAL* AU COMITÉ DE COORDINATION ET AUX SEPT SOUS-COMITÉS DE TRAVAIL MIS SUR PIED ENTRE L'HIVER 2010 ET L'HIVER 2012

MEMBRES DU <i>COMITÉ</i> <i>RÉGIONAL</i>	MANDAT AUT. 2009	GOUV. AUT. 2009	\$OC Nov. 2009	CoCo Fév. 2010	PLANST HIVER 2010	COMM HIVER 2011	LOCAL PRINTEMPS 2011	PANIER JANV. 2012
DSPM	x	x	x	x	x	x	x	x
MF	x	x	x	x				
MÉLS		x						
MICC					x			
VILLE	x				x	x	x	x
RCPEÎM	x	x		x	x			x
ROCFM*		x	x		x	-----		
CSSS		x				x		
CS							x	
AE							x	
CENTRAIDE			x		x			
RRM**	-----							x
CRÉ**	-----							x

*Le ROCFM réintègre le *Comité régional* en novembre 2009 et s'en retire à nouveau en mars 2011.
**La CRÉ et le RRM se joignent en septembre 2010.

Légende

MANDAT mandat d'après sommets
GOUV gouvernance

PLANST plan stratégique 2010-2015
COMM plan de communication LOCAL : tournée des concertations locales

\$oc compensation financière de la participation des acteurs communautaires

PANIER panier de ressources et services de base

CoCo Comité de coordination



Financement du *Comité régional*

Dès après la tenue du *Sommet montréalais* de mai 2009, le financement du *Comité régional* est une préoccupation centrale des membres qui contacteront divers bailleurs de fonds. Le MAMROT accepte d'accorder un financement de démarrage de 20 000 \$ et la CRÉ alloue 30 000 \$ pour financer le plan d'action, en contrepartie de son association comme membre¹¹. Pour un financement à plus long terme, le *Comité régional* s'adresse à AE qui, lui-même, est en voie d'établir ses propres orientations de financement. Au printemps 2010, dans le cadre d'une tournée des régions, la direction générale d'AE entend les préoccupations du *Comité régional* (le financement d'un agent de développement et la réalisation d'un projet sur le partage des pratiques) et lui communique ses orientations, soit dédier : 1) 80 % du fonds à la mobilisation des communautés locales (élaboration et mise en œuvre de plans d'action concertée); 2) 20 % du fonds à l'acquisition et au transfert de connaissances, où le soutien à des concertations régionales pourrait figurer. Dans ce contexte, en octobre 2011, le *Comité régional* demande et obtient d'AE le renouvellement du financement de la coordination régionale (50 000 \$), qui sert à payer le salaire de l'agente de développement. Également, le 30 avril 2012, le *Comité régional* dépose un projet qui sera financé dans le cadre de l'appel de projets d'AE pour l'acquisition et le transfert de connaissances. Ce projet porte sur la recension et le partage des pratiques et outils visant à rejoindre les familles isolées ou socialement désaffiliées. Il s'inscrit dans la troisième priorité d'AE en acquisition et transfert de connaissances, soit le développement d'un lien de confiance avec les parents en milieu défavorisé.

Évolution des orientations stratégiques 2010-2015 du *Comité régional*

La *Déclaration de Montréal* adoptée à la clôture du *Sommet montréalais* de mai 2009 sert de référence au *Comité régional* pour amorcer son plan stratégique. La finalité de ce plan, définie de façon stratégique afin d'intéresser les décideurs, fixe à 5 % la réduction du taux de vulnérabilité des enfants montréalais au terme de la période. Cette déclaration a découlé d'un exercice de priorisation (pendant la phase des sommets) où l'accent avait été mis sur sept orientations. Celles-ci seront revues, en tenant compte de la synthèse des caucus du *Sommet montréalais*, par un sous-comité de travail (hiver 2010) qui aura pour mandat de soutenir le plan stratégique 2010-2015. Neuf, puis sept orientations stratégiques seront élaborées sur les enjeux de la phase des sommets, à mesure que les priorités d'action se dessineront, jusqu'à la tenue d'une journée de réflexion du *Comité régional*, le 4 mai 2010, qui doit mener à la rédaction du plan stratégique, et qui se conclura avec quatre orientations. Celles-ci seront ramenées à trois dans le plan stratégique final adopté en décembre 2010 et rendu public le 6 juin 2011. Pour l'événement du 4 mai 2010, différentes balises guideront l'exercice de priorisation au sein du *Comité régional*: 1) les orientations doivent pouvoir mobiliser les organisations régionales concernées et renforcer leur collaboration, mais aussi prendre en compte des préoccupations exprimées par le palier local; 2) elles doivent représenter des solutions pertinentes, en réponse à des besoins reconnus comme importants, et desquelles on peut raisonnablement attendre un impact positif; 3) les solutions choisies doivent relever du palier régional, au sens où le palier local ne peut pas les mettre en œuvre; et 4) en premier lieu, ces solutions doivent être faisables dans le contexte et selon les ressources¹². Chaque représentant a préalablement consulté son secteur et les membres doivent prioriser à partir de cette réflexion. Puisque le *Comité régional* est vu comme devant jouer un rôle d'influence, l'importance du

¹¹ Une demande de soutien financier adressée à la Commission administrative régionale (CAR) sera refusée.

¹² L'ordonnancement des solutions est fait selon la méthode de Hanlon qui considère 4 critères : l'ampleur du problème, sa gravité, l'efficacité de l'intervention proposée et sa faisabilité organisationnelle, légale, économique. Cette méthode accorde un poids considérable à la faisabilité.



critère de faisabilité est revue pour plutôt convenir de ne pas mettre de côté des solutions importantes bien qu'ayant une faisabilité plus faible.

Le tableau 6 détaille l'évolution de ces orientations pour sept questions qui ont été centrales dans les échanges et négociations au sein du *Comité régional*, soit :

1. Le guichet d'accès unique aux services, le panier commun de services et plus largement, le développement et le déploiement des services à la petite enfance;
2. les conditions de vie des familles;
3. La cohérence des programmes, l'arrimage des financements et de la reddition de compte;
4. Les transitions, connues sous l'expression de « passage à l'école »;
5. Le partage des connaissances et des pratiques;
6. Le monitoring de l'évolution sociodémographique des familles et de la maturité scolaire des enfants;
7. Les spécificités montréalaises.



TABLEAU 6 - ÉVOLUTION DES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DU COMITÉ RÉGIONAL DANS L'APRÈS SOMMETS

THÈMES	DÉCLARATION DE MONTRÉAL Mai 2009 7 ORIENTATIONS	MANDAT D'APRÈS SOMMETS Automne 2009 9 ORIENTATIONS	1 ^{ER} REMANIEMENT Hiver 2010 7 ORIENTATIONS	2 ^E REMANIEMENT JOURNÉE DE RÉFLEXION Le 4 mai 2010 4 ORIENTATIONS	PLAN STRATÉGIQUE LANCEMENT Le 6 juin 2011 3 ORIENTATIONS
ACCÈS UNIQUE AUX SERVICES PANIER COMMUN DE SERVICES, SERVICES À LA PETITE ENFANCE	Favoriser le déploiement d'une base commune de services sur l'ensemble du territoire montréalais, tout en préservant la pluralité et la diversité	Promouvoir le développement d'une porte d'accès commune aux différents services dans tous les quartiers Promouvoir le développement d'un panier de services commun dans tous les quartiers S'associer au <u>développement et au déploiement des ressources et des services</u> éducatifs en petite enfance	Promouvoir le développement d'une porte d'accès commune aux différents services dans tous les quartiers S'associer au <u>développement et au déploiement des ressources et des services</u> éducatifs en petite enfance	Soutenir le <u>développement et déploiement des ressources et services</u> pour les 0-5 ans	Soutenir le <u>développement et déploiement des ressources et services</u> pour les enfants montréalais de 0-5 ans et leur famille
CONDITIONS DE VIE DES FAMILLES	Améliorer les programmes et actions pour offrir aux familles à faible revenu un meilleur accès à l'ensemble des ressources et services	Promouvoir des stratégies d'amélioration des conditions de vie des enfants, donc de leur famille	Promouvoir le développement d'un panier de services commun dans tous les quartiers et l'amélioration des conditions de vie des enfants et donc, de leur famille		
COHÉRENCE DES PROGRAMMES, ARRIMAGE DES FINANCEMENTS ET DE LA REDDITION DE COMPTE	Harmoniser les paramètres des programmes pour la petite enfance et la famille	Assurer la cohérence des actions régionales pour optimiser les actions locales Favoriser l' arrimage du financement et de la reddition de compte des bailleurs de fonds	Favoriser l' arrimage du financement et de la reddition de compte des différents bailleurs de fonds	Consolider les alliances et les arrimages entre les réseaux œuvrant auprès des enfants de 0-5 ans	Consolider les alliances et les arrimages entre réseaux œuvrant auprès des enfants montréalais de 0-5 ans et leur famille
TRANSITIONS - PASSAGE À L'ÉCOLE		Faciliter le passage à l'école (arrimage entre les organisations, meilleure communication avec les parents)	Faciliter le passage de l'enfant entre les réseaux organisationnels (continuité)		
PARTAGE DES CONNAISSANCES ET DES PRATIQUES	Connaître et diffuser les initiatives locales	Créer un réseau de partage des connaissances et d'enrichissement des pratiques	Créer un réseau de partage des connaissances et d'enrichissement des pratiques		Consolider les savoirs et faciliter l'échange et la diffusion des connaissances et des pratiques
MONITORAGE DES CARACTÉRISTIQUES SOCIODÉMOGRAPHIQUES DES FAMILLES ET DE LA MATURITÉ SCOLAIRE DES ENFANTS		Suivre l'évolution sociodémographique des familles et de la maturité scolaire des tout-petits	Suivre l'évolution sociodémographique des familles et de la maturité scolaire des tout-petits	Surveiller l'évolution sociodémographique des familles et le développement des enfants 0-5 ans	
SPÉCIFICITÉS MONTRÉALAISES	Soutenir l'accompagnement, la francisation et l'intégration des familles issues de l'immigration récente			Faire reconnaître les besoins spécifiques des enfants montréalais de 0-5 ans	
PLACE DES PARENTS	Associer les parents dans le développement de ressources et de services Rejoindre les familles dans leur milieu par des approches accueillantes, informelles, de proximité et de solidarité				



1) Le guichet d'accès unique aux services, le panier de services de base, le développement et le déploiement des services à la petite enfance

L'enjeu du guichet d'accès unique aux services, vivement discuté au cours de la préparation des sommets, est retiré des orientations au terme de la journée du 4 mai 2010. Un tel accès unique serait utile aux nouveaux arrivants et autres clientèles qui n'ont pas de repères dans le quartier et servirait aussi à toute la population. L'idée n'a toutefois pas été priorisée faute de consensus autour de ce que serait un guichet d'accès unique. Les acteurs du *Comité régional* ont donc choisi d'aller plutôt vers une définition d'un panier de services de base. Un tel panier pourrait s'avérer un levier de revendication important pour le palier local. Il servirait à favoriser un investissement équitable des ressources entre les quartiers.

2) Les conditions de vie des familles

Cet enjeu a été prégnant au cours de la phase des sommets. Lors du premier remaniement des orientations à l'hiver 2010, les stratégies d'amélioration des conditions de vie des familles seront associées au développement des services à la petite enfance. Dans le contexte de l'événement du 4 mai 2010, le *Comité régional* conclue que ses membres ont, eux-mêmes, peu de leviers pour agir sur les conditions économiques des familles, et qu'ils doivent relayer la question à d'autres instances. Cette question des interventions publiques du *Comité régional* face aux conditions de vie des familles revient tout de même régulièrement sur la table (ex. : dossiers du logement social ou de la salubrité des logements – cf. punaises de lit) et les membres se questionnent s'ils doivent prendre position publiquement sur des questions plus globales ou seulement sur ce qui touche le développement de l'enfant. La question demeure d'établir sur quoi et de quelle façon les interventions du *Comité régional* doivent être faites.

3) La cohérence des programmes, l'arrimage des financements et de la reddition de comptes

Cet enjeu était à l'origine du *Comité technique régional des bailleurs de fonds* créé en 2005 afin de répondre aux pressions des acteurs locaux en faveur d'un meilleur arrimage régional. Il est un des enjeux soulevés par le rapport d'enquête de 2008 (la concertation et la complémentarité des actions) et figure parmi les attentes du palier local envers le *Comité régional* à l'issue du *Sommet montréalais* de mai 2009. Il s'agit d'un problème difficile, puisque toute solution passe par une perte d'autonomie des bailleurs de fonds dans la définition de leur programme et la reddition de comptes. La situation ne s'est pas simplifiée avec l'entrée en scène d'acteurs issus des partenariats publics-philanthropiques qui tiennent aussi à une reddition de compte séparée. Ainsi, à l'issue de la journée du 4 mai 2010, l'arrimage des bailleurs de fonds ne fait plus partie des orientations. L'idée d'assouplir les exigences administratives des bailleurs de fonds est rejetée à la quasi-unanimité. Dans son plan stratégique de juin 2011, le *Comité régional* s'orientera plutôt vers des alliances et des arrimages entre les réseaux, ce qui s'inscrit en tout respect de l'autonomie des acteurs.

4) Les transitions – le passage à l'école

Les enjeux soulevés par cette question concernent davantage le palier local et portent d'abord sur les outils, la qualité de l'information et son transfert des services de garde vers l'école alors que la question s'élargira progressivement vers l'arrimage de ces deux réseaux. Ainsi, l'orientation va du « passage de l'enfant » entre les organisations vers l'arrimage des réseaux scolaire et de garde.



5) Le partage des connaissances et des pratiques

Cette question n'a pas donné lieu à de larges débats au sein du *Comité régional*. Au terme de la journée du 4 mai 2010, le partage des connaissances ne fera plus partie de ses axes stratégiques mais il réapparaîtra dans son plan stratégique final de juin 2011. Entre temps, en janvier 2011, AE présente au comité sa stratégie en transfert des connaissances et il est possible, question de faisabilité, que cela ait pu inciter le *Comité régional* à prioriser cette question dans son plan stratégique de juin 2011.

6) Le monitoring de l'évolution sociodémographique des familles et de la maturité scolaire des enfants et 7) les spécificités montréalaises

Ces questions ne soulèvent pas non plus de grands débats. Puisque chaque secteur a ses responsabilités et ses pratiques en matière d'études et de monitoring, chacun s'engage à partager l'information qu'il détient au *Comité régional*.

Vu l'importance, pour le *Comité régional*, que les acteurs locaux puissent avoir une influence sur ses orientations, il sonde les 300 participants au *Sommet montréalais* de mai 2009 sur les quatre axes stratégiques retenus à l'issue de la journée du 4 mai 2010. Environ le quart des organisations sollicitées répondent au sondage. À la suite de ce coup de sonde, le *Comité régional* rend public le 6 juin 2011 son plan stratégique final 2010-2015 autour de trois priorités. Ce plan se décline en objectifs généraux et spécifiques où sont intégrées, d'une façon ou d'une autre, la plupart des préoccupations discutées et qui n'ont pas été formellement écartées dans les discussions d'après sommets, telles que le guichet d'accès unique ou l'arrimage des financements¹³.

L'enjeu de la consolidation du financement de base des organismes communautaires sera demeuré en filigrane de l'élaboration des orientations stratégiques du *Comité régional*. Lors de la journée du 4 mai 2010, des membres souhaitent que le soutien au financement des organismes communautaires soit explicitement retenu, alors que d'autres soutiendront que cette orientation est incluse dans l'orientation « Mieux soutenir les quartiers selon les besoins ». L'enjeu pour le ROCFM est de distinguer le financement de base, qui est un financement à la mission, et le financement par projet, qui va à l'encontre de ses revendications. Pour plusieurs membres du *Comité régional*, le soutien aux quartiers selon les besoins n'exclut pas ce financement de base, bien qu'il ne le spécifie pas. Ce thème n'aura donc pas réussi vraiment à s'imposer dans la démarche des sommets et dans l'après sommets. Le *Comité régional* proposera plutôt, de concert avec les collectivités locales, la notion de panier de ressources et de services de base pour tous les quartiers. On croit ainsi avoir trouvé un outil pour favoriser un investissement équitable des ressources entre les quartiers.

Plan opérationnel 2011-2012 du *Comité régional*

Un premier plan opérationnel 2011-2012 est adopté en juin 2011 et comprend une tournée locale et un projet de partage des connaissances et des pratiques. Les thèmes priorisés sont : 1) le panier de ressources et de services de base, qui sera traité dans le contexte de la tournée locale; 2) les familles vulnérables (en situation de pauvreté et immigrantes) qui sera l'objet du projet de partage des connaissances et des pratiques soumis pour financement à AE; et 3) le passage à l'école, qui ne sera

¹³ D'autres enjeux avaient déjà été écartés au sein du *Comité régional* au cours de la phase des sommets, en raison de la volonté de maintenir la concertation. Notons la question des services de garde privés à crédit d'impôt et celle des maternelles quatre ans versus les services de garde à l'enfance.



finalement pas développé, car ce terrain est déjà occupé par des acteurs partenaires du *Comité régional*, notamment le RRM et le MÉLS qui travaillent déjà sur les outils de passage.

Le projet de partage des connaissances et des pratiques, financé par AE, porte sur la recension et le partage des pratiques et outils visant à rejoindre les familles isolées ou socialement désaffiliées. Deux perspectives ont été discutées. Les tenants de la première, qui ne fit pas consensus, souhaitent se doter d'un cadre d'analyse pour juger de la qualité des interventions promues localement. Suivrait un événement régional de partage des initiatives jugées de qualité selon ce cadre d'analyse et potentiellement, une plate-forme virtuelle. Les membres du *Comité régional* ne parviennent toutefois pas à une signification commune de la notion de qualité, qui renvoie à celles d'indicateurs et d'évaluation. En outre, cette perspective n'était pas une préoccupation découlant de l'*Initiative des sommets* et elle présente le risque d'une perception *top-down* dans un contexte où le *Comité régional* n'a pas acquis de crédibilité auprès des acteurs locaux.

Une deuxième perspective plus interactive est retenue, celle du partage des pratiques, dans un projet qui impliquerait une animation dans les milieux locaux. Le projet comporte de répertorier et documenter des initiatives et des pratiques montréalaises pour rejoindre les familles isolées avec de jeunes enfants (incluant les parents d'immigration récente) et favoriser un partage dynamique dans un but d'appropriation et d'adaptation des pratiques chez les intervenants, par l'animation des milieux et en recourant à une plate-forme virtuelle. Le *Comité régional* souhaite jouer le rôle de relayeur d'informations entre réseaux et quartiers et ainsi influencer des milieux moins mobilisés et faire connaître des pratiques et des initiatives méconnues. Le débat de la première perspective réapparaît sur les critères de choix des initiatives à partager. Il est résolu en référant à une activité de ce type conduite par le Regroupement des organismes communautaires de lutte au décrochage (ROCLD), où la recension des pratiques mène à les caractériser. Les milieux sont alors à même de juger de leur applicabilité sur leur territoire. L'idée est de considérer ce qui émerge plutôt que de partir de critères objectifs.

Cette proposition est soumise pour financement à AE (avant-projet soumis en avril 2011), mais le bailleur de fonds demandera que le cadre évaluatif de la recension des initiatives et des pratiques soit précisé dans le projet à déposer en avril 2012. Plusieurs questions doivent donc être tranchées : Quelles interventions retenir : celles visant exclusivement le développement des enfants? Celles visant largement les déterminants de leur développement? Doit-on inclure des interventions de soutien parental? Que signifie « rejoindre » : s'agit-il d'augmenter la participation aux activités? S'agit-il de démarchage pour tisser un lien de confiance avec les familles isolées? De qui parle-t-on en parlant de familles isolées avec de jeunes enfants? Une définition de familles isolées est élaborée à partir de la catégorisation de Groulx (2011), fondée sur l'exclusion : 1) en tant que défavorisation; 2) en tant que stigmatisation et discrimination; 3) en tant que trajectoires ou de parcours de vie; et 4) résultant de la concentration spatiale de désavantages ou de la géographie de l'exclusion. Cette catégorisation convient peu du fait que l'objectif n'est pas la lutte contre l'exclusion mais porte, de façon plus pragmatique, sur l'isolement par rapport aux ressources et services offerts ou existants en petite enfance et sur la pertinence de ces services.

Adapter le projet aux exigences d'AE conduira à une version finale financée qui s'orientera sur le partage des pratiques pour rejoindre les familles montréalaises isolées avec de jeunes enfants. Il est projeté de co-construire le cadre d'analyse des initiatives avec les acteurs locaux qui participeront à une auto-documentation de leurs pratiques, complétée par une recension des écrits scientifiques et des savoirs



expérientiels. Le partage se fera de façon dynamique grâce à une plate-forme virtuelle, des événements de partage intersectoriels et un événement régional¹⁴.

Communication du *Comité régional* avec les acteurs locaux

La reprise de contact du *Comité régional* avec les acteurs locaux se fait pressante aux yeux de ses acteurs. Il est vrai que les acteurs sectoriels travaillent avec le palier local, mais l'instance régionale n'a pas repris contact depuis le *Sommet montréalais* de 2009. Sur les aspects techniques, un sous-comité de travail formé à l'hiver 2011 (voir sous-comité COMM au tableau 5) aboutit, le 6 juin 2011, au lancement de la nouvelle identité du *Comité régional* avec un nouveau nom -*Horizon 0-5*-, un logo et un slogan - *Partenaires en action pour l'enfant*. *Horizon 0-5* communique au milieu (partenaires, décideurs, communautés locales) le travail accompli depuis 2009 et son plan stratégique, ainsi que quelques avancées sectorielles et intersectorielles (voir en 2.1). Une invitation à partager son projet de portrait des ressources et services est aussi lancée aux partenaires locaux lors d'une tournée locale à venir. En effet, cette priorité a besoin du palier local pour sa mise en œuvre et diverses considérations sont prises en compte.

Premièrement, quelles concertations rencontrer? Les tables petite enfance – famille sont ciblées mais la concertation locale est à configuration multiple et le *Comité régional* doit tenir compte des particularités de chaque territoire. Dans certains territoires, il y a plus d'une concertation qui peuvent être sous tension entre elles. Le découpage territorial du réseau de la santé et des services sociaux est retenu, où l'unité locale est le territoire de CLSC, car il est bien établi et reconnu. Les tables de concertation en petite enfance utilisent ce découpage et beaucoup de données sont accessibles sur cette base.

Deuxièmement, quelles données sont disponibles et accessibles? Est-il approprié de solliciter les acteurs locaux sur le dossier du panier de ressources et services de base, alors qu'ils ont déjà dû fournir des portraits locaux à AE? De son côté, le *Comité régional* peut d'abord recenser les ressources et services à partir des documents existants (documents du *Sommet montréalais*, politiques publiques et programmes de chaque secteur, mémoires et rapports de recherche) et soumettre au palier local une proposition à bonifier à partir de leur réalité locale. Mais le *Comité régional* doit éviter de se positionner en leader d'un tel projet puisqu'il est une structure d'influence et non de décision et il ne croit pas détenir l'autorité et la légitimité de suggérer un panier de services, surtout dans un contexte où aucune ressource additionnelle n'est investie. Tout de même, on pense que les tables locales peuvent influencer la manière dont les ressources existantes sont investies et des changements peuvent s'opérer dans les processus, sans ressources supplémentaires. Et les priorités locales, dites et redites lors des sommets et validées par le palier local lors du sondage sur les axes stratégiques 2010-2015, sont les services pour les enfants vulnérables et l'accompagnement des nouveaux immigrants avec de jeunes enfants. Or, pour documenter le manque de services dans certains territoires, le portrait est essentiel. Le but d'un tel panier de base est de favoriser l'équité d'accès aux services de base dans tous les territoires montréalais (ou en fournir l'accès dans un autre territoire, si nécessaire), d'abord pour les services sous la gouverne des membres du *Comité régional*, et de faire un travail d'influence en ce qui concerne les autres secteurs. Un sous-comité de travail mis sur pied en janvier 2012 (sous-comité PANIER au tableau 5) identifie des cibles : l'intégration/la continuité des services et la communication des services existants aux parents en un lieu unique. Des étapes de production du panier de base sont établies : documenter

¹⁴ Cette recherche rapporte les éléments tels que planifiés et non les événements réalisés puisque la période d'étude se termine en décembre 2011.



les services offerts dans les territoires locaux et les engagements pris par chaque secteur membre du *Comité régional* en identifiant ce qui doit être généralisé dans tous les territoires; passer en revue les écrits scientifiques sur les services essentiels en petite enfance; considérer les besoins exprimés lors des sommets; associer le palier local à la définition d'un panier de base; à partir des informations colligées, établir les services du panier de base. À la fermeture de la recherche en décembre 2011, le *Comité régional Horizon 0-5* a fait un inventaire des tables de concertation en petite enfance, un premier contact a été établi et certains territoires ont été visités.

Positionnement régional du *Comité régional*

Le *Comité régional* se positionne progressivement comme un acteur de référence sur le développement de l'enfant, sur la scène montréalaise. Certains événements le démontrent. Ainsi le comité :

- se prononce, après une rencontre avec le ministère de la Famille, pour qu'une proportion des 15 000 places créées en milieux de garde soit accordée aux milieux défavorisés ;
- dépose un mémoire à l'Office de consultation publique de Montréal sur la révision de la Charte montréalaise des droits et responsabilités faisant valoir la nécessité des infrastructures urbaines et l'importance de la vie culturelle dans le développement et la sécurité des enfants ;
- participe à la consultation organisée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale sur l'harmonisation de sept fonds consacrés à la lutte contre la pauvreté, une occasion de mettre en évidence les besoins des familles avec de jeunes enfants ;
- répond à l'invitation des regroupements régionaux de CPE de se joindre à leur réflexion relative à l'accueil des enfants issus de familles défavorisées en CPE dans leur projet Action interrégionale prend part à une rencontre organisée par le comité régional de l'entente MÉLS-MSSS au sujet du Guide pour soutenir une première transition scolaire, réalisé par le MF, le MSSS et le MÉLS ;
- participe à la deuxième rencontre interrégionale québécoise sur la persévérance scolaire organisée par Réunir Réussir en 2011, où le milieu de la petite enfance est habituellement sous-représenté.

2.2.2 Avancées gouvernementales et régionales sectorielles

La création, par le Gouvernement du Québec, du Fonds pour le développement des jeunes enfants en partenariat public-philanthropique est sans contredit une retombée significative de l'enquête. Au printemps 2008, les activités du partenariat public-philanthropique sont lancées sous le nom d'Avenir d'enfants (AE). En plus de financer des initiatives locales, AE soutient différentes instances régionales et interrégionales qui mènent des activités de partage des connaissances et des pratiques, telles que réalisées par le *Comité régional Horizon 0-5*.

Du côté ministériel, le MÉLS lance, en 2009, la Stratégie d'action visant la persévérance et la réussite scolaire où figure, parmi les actions, la préparation à l'école des enfants de milieux défavorisés ou en difficulté. En outre, à partir de 2009-2010, le MÉLS s'inspire des résultats de l'enquête pour établir les critères de sélection des territoires ciblés par le comité régional du Programme d'aide à l'éveil à la



lecture et à l'écriture (PAELE¹⁵). Enfin, en 2010, le MÉLS, le MF et le MSSS produisent le Guide pour soutenir une première transition scolaire de qualité.

Des avancées sectorielles régionales, pour lesquelles les acteurs reconnaissent une contribution des données de l'enquête ou de la démarche des sommets, sont aussi identifiées. Certaines, à caractère intersectoriel, ont bénéficié de la présence des acteurs des différents secteurs au sein du *Comité régional* :

- L'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal finance, dès 2009, le programme Interventions éducatives précoces (IÉP)¹⁶ pour l'ensemble des CSSS montréalais et AMIS¹⁷ dans sept CSSS (ces deux programmes totalisent 51 postes à temps plein).
- Centraide du Grand Montréal, dans son plan stratégique 2010-2015, augmente le financement de projets de développement du plein potentiel des générations montantes.
- Le RRM inscrit un volet zéro-douze ans et des cibles spécifiques pour les cinq ans et moins à son plan. Il s'appuie sur les indices de maturité scolaire pour cibler les territoires d'intervention.
- La CRÉ Famille de Montréal prend en compte les résultats de l'enquête dans son Plan régional d'accessibilité aux services de garde¹⁸ en vue de l'appel de projets 2008.
- Le Regroupement des CPE de l'île de Montréal produit Odyssée, un guide sur la maturité scolaire¹⁹, ainsi que l'outil Odile²⁰ et met sur pied les ateliers Sciences, on joue!²¹
- La Ville de Montréal signe une convention de partenariat de trois ans (2010-2012) avec l'Association montréalaise pour le développement des loisirs des tout-petits (AMD L Tout-petits). Cette convention prévoit une contribution financière annuelle de la Ville au montant de 16 600 \$ pour la réalisation d'activités de formation et d'animation spécialisées en loisirs pour les enfants de trois à cinq ans et destinées aux 19 arrondissements²².
- La Ville de Montréal, en partenariat avec le MICC, développe un projet sur le potentiel de la bibliothèque comme centre de référence pour les nouveaux arrivants dans un arrondissement.

¹⁵ Le Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture (PAÉLÉ) dans les milieux défavorisés a pour objet de faire en sorte que les organismes publics et communautaires incorporent à leur programmation différentes activités d'éveil à la lecture et à l'écriture.

¹⁶ Le programme Interventions éducatives précoces est une offre de service des CSSS. Il vise à favoriser le développement optimal des enfants. Il s'adresse aux intervenants des services de garde et des organismes communautaires Famille qui accueillent des enfants vivant en contexte de vulnérabilité.

<http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs2030404>

¹⁷ Approche multidisciplinaire et intégrée en stimulation. Cette approche développée en CSSS s'adresse aux enfants chez lesquels on soupçonne un retard de développement. Elle vise à diminuer les délais d'attente pour les services d'évaluation diagnostique et à accélérer l'accès à des services spécialisés, lorsque requis.

¹⁸ Conférence régionale des élus de Montréal. *Plan régional d'accessibilité aux services de garde. Rapport d'analyse et de recommandations pour le développement de services de garde éducatifs et l'accès à l'information sur les places disponibles sur l'île de Montréal*, 18 avril 2008, 62 pages.

¹⁹ Odyssée est un projet de recherche et développement, mis en place en 2005 par l'Association québécoise des centres de la petite enfance, qui vise à stimuler l'innovation sociale dans les CPE. Son but est d'améliorer la qualité des pratiques en petite enfance en misant sur le partage des expertises développées et sur l'interaction avec les savoirs scientifiques. Dans le cadre du projet Odyssée, le RCPEÎM a fait une tournée de consultation et de mobilisation dans les CPE montréalais et a produit le *Petit guide pour prendre la route sur la maturité scolaire*.

²⁰ L'*Outil pour le développement intégré du langage chez l'enfant* est une trousse conçue par le RCPEÎM dans le but de favoriser le développement d'habiletés langagières chez les tout-petits.

²¹ *Sciences, on joue!* est une formation destinée aux professionnels en petite enfance œuvrant auprès des enfants de trois-cinq ans. Le but est que les professionnels puissent initier les enfants à la démarche scientifique.

²² <http://www.cnw.ca/fr/releases/archive/November2009/13/c9236.html>



- En réponse à la Stratégie d'action visant la persévérance et la réussite scolaires du MÉLS, une commission scolaire, à l'instar d'autres commissions scolaires, inscrit pour une première fois la préparation à l'école dans son plan stratégique 2012-2014. Elle crée une équipe dédiée à la prévention en maternelle et au premier cycle du primaire, qui travaille en concertation avec les CPE.

2.2.3 Instances de concertation locales et plans d'action

2.2.3.1 Instances locales de suivi

Aux lendemains des sommets de 2009, les modalités choisies sur les six territoires locaux étudiés pour poursuivre le travail et mettre en œuvre les recommandations de la communauté ont quatre traits en commun :

- 1) Les acteurs poursuivent pour un temps le travail à travers la même structure mise en place pour l'organisation des sommets.
- 2) Ils tendent à pérenniser les activités liées à la maturité scolaire au sein des structures d'action concertée existantes en petite enfance, cette dernière option ayant été retenue dans les six territoires à la fermeture de la recherche en décembre 2011.
- 3) Un événement charnière marque le passage du dossier de la structure temporaire à la structure pérenne, tel que la tenue d'une journée de bilan de la phase des sommets, l'aboutissement de la planification locale à la suite d'une série d'activités de réflexion collective, ou encore la création d'une nouvelle structure locale en petite enfance.
- 4) Dans tous les cas, la majorité des partenaires des comités de suivi dissous se côtoient dans d'autres lieux de concertation où ils continuent de travailler dans le sens des priorités qu'ils se sont données.

2.2.3.2 Engagements des acteurs sectoriels - 2009-2011

Puisque les territoires montréalais ont une histoire de concertation de longue date en petite enfance, la démarche des sommets s'est inscrite dans une dynamique de mobilisation déjà existante et elle a eu un impact certain sur la mobilisation, mais à des degrés divers. Certains territoires disent qu'elle a renforcé ou redynamisé les liens entre les acteurs du réseau ou qu'elle a permis d'élargir le réseau d'acteurs. Dans d'autres territoires, soit que la mobilisation était déjà bien installée ou que des démarches en ce sens avaient déjà cours, auxquelles s'est ajoutée l'*Initiative des sommets*. C'est davantage en s'intéressant aux différents secteurs concernés par la petite enfance qu'il est possible d'apprécier l'impact de la démarche des sommets sur la mobilisation.

Le milieu scolaire

Nous savons qu'avant les sommets, le milieu scolaire était déjà impliqué dans la concertation en petite enfance, notamment par la participation de certaines directions d'école aux tables de concertation. Toutefois, les sommets seront le déclencheur d'un engagement plus formel.

Rappelons d'abord qu'en 2009, la Table des partenaires pour la persévérance scolaire à Montréal et le Carrefour de lutte au décrochage scolaire s'unissent pour créer Réseau réussite Montréal (RRM) auquel participent, entre autres, les cinq commissions scolaires. Dans la même mouvance, le MÉLS lance le plan L'école j'y tiens! Ces deux instances font la promotion de l'intervention en amont de l'entrée à l'école par la création de ponts avec le réseau de la petite enfance.



L'impact de ce tournant se traduit par un taux de participation très élevé des acteurs scolaires aux sommets locaux et régional et ensuite, par une implication remarquée des commissions scolaires dans le suivi des sommets. Mentionnons par exemple, dans un territoire, l'implication des trois commissions scolaires dans le comité organisateur du sommet local et dans le comité de suivi sur la maturité scolaire pendant plus d'un an. Dans la majorité des territoires, des conseillères pédagogiques de la commission scolaire se sont jointes aux tables de concertation en petite enfance ou à des sous-comités de travail sur la préparation à l'école. Les bénéfices découlant de cette participation ont été abondamment soulignés. Ayant une bonne connaissance du programme préscolaire, les conseillères pédagogiques ont facilité les liens entre les écoles et les milieux de garde. De plus, dans les territoires qui déployaient le Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture (PAÉLÉ) ou qui étaient mobilisés sur la transition vers l'école, ces conseillères pédagogiques, parce qu'elles représentaient un ensemble d'écoles, ont joué un rôle de liaison considérable entre les différents comités de travail et les tables de concertation des deux réseaux.

Cet arrimage avec les commissions scolaires, qui était souhaité par les acteurs en petite enfance depuis de nombreuses années, a eu comme impact d'officialiser la volonté du milieu scolaire de s'impliquer. Elle a légitimé l'implication des directeurs d'école déjà engagés avec le milieu de la petite enfance depuis plusieurs années. Toutefois, les liens avec les commissions scolaires se sont affaiblis vers la fin de 2011 dans les territoires non ciblés par le RRM. La succession de plusieurs représentants des commissions scolaires aux tables, le taux de roulement des directions d'école et les coupes budgétaires ont fragilisé, voire compromis les acquis. Quant aux territoires ciblés par le RRM, si les commissions scolaires y demeurent plus actives, l'arrimage entre le RRM et les tables de concertation en petite enfance a nécessité des ajustements. Les acteurs impliqués dans le suivi des sommets ont été confus quant au rôle spécifique du RRM et celui des commissions scolaires. Ils disent avoir été peu consultés pour l'élaboration du plan d'action sur la persévérance scolaire du RRM et ce, malgré le fait que les zéro-cinq ans soient ciblés.

En dépit de cela, dans la majorité des territoires, les deux réseaux ont collaboré activement au développement ou à l'implantation d'outils de transition vers l'école. Cette collaboration demeure actuelle. Un seul territoire n'avait rien concrétisé à cet égard en 2011. Il s'agit d'un territoire de transition pour les nouveaux arrivants où il est fréquent que les enfants intègrent ou quittent l'école tout au long de l'année. Ces enfants fréquentent peu les CPE, demeurent à la maison ou fréquentent des services de garde informels. Cette réalité place les acteurs des deux réseaux face à des défis particuliers pour travailler la transition vers l'école. Néanmoins, la table des CPE de ce territoire projetait de s'y attarder au cours de l'année 2012.

Deux territoires ont déployé des efforts particuliers pour rejoindre le milieu scolaire anglophone lors des sommets. Un seul y est parvenu par l'entremise de certains CPE et écoles anglophones qui ont traduit un outil de passage vers l'école.

Il importe de souligner, toutefois, que cette alliance entre les deux réseaux se concrétise principalement à travers le développement d'activités qui soutiennent le passage à l'école et qu'à cet égard l'engagement du réseau scolaire à long terme au sein des concertations en petite enfance n'est pas acquis. Plusieurs directions d'école ne se sentent pas concernées par les préoccupations du réseau de la petite enfance, outre le passage à l'école, et remettent en question périodiquement leur participation aux tables de concertation en petite enfance. Les bénéfices de cette alliance semblent pour l'instant plus grands pour le réseau de la petite enfance, sur qui l'enquête a davantage fait reposer la responsabilité de préparer les enfants pour l'école.



Les arrondissements

En 2008, après avoir pris connaissance des résultats de l'enquête, la Ville s'invite à la première rencontre du *Comité régional*. Elle se reconnaît un rôle dans le soutien à la petite enfance, celui d'éducation informelle, et souhaite participer à la réflexion collective. Simultanément, elle organise deux rencontres pour mobiliser ses membres du réseau des bibliothèques et du développement social et les encourager à participer activement aux sommets dans leurs arrondissements respectifs.

Les retombées de cette mobilisation au niveau local sont considérables pour le réseau des bibliothèques. En 2009, dans certains territoires, des nouveaux postes de bibliothécaires hors les murs sont créés. Cette nouvelle orientation de la Ville n'est pas une retombée des sommets mais la programmation développée pour ces nouveaux services est de toute évidence une réponse aux sommets. Cela se traduit, dans certains des six territoires à l'étude, par une participation active des bibliothèques aux concertations en petite enfance, aux comités du Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture (PAÉLÉ) et autres comités développés dans les suites des sommets. Des ponts sont créés avec les services de loisirs et de développement social et des activités de lecture sont offertes dans les camps de jour ou dans les parcs. Une offre de services est développée, permettant aux organismes accueillant des jeunes enfants d'obtenir des cartes de bibliothèques et d'emprunter des livres pour leurs groupes. Les choix d'emplacement du bibliobus sont revus pour prioriser les quartiers à forte proportion d'enfants vulnérables. Dans un territoire, on développe une collection de livres destinée aux services de garde et dans un autre, on offre des ateliers aux mères et leurs enfants pour soutenir l'entrée à la maternelle.

Les partenaires sont unanimes pour dire que les sommets ont permis aux bibliothèques de se rapprocher de la communauté en intensifiant leurs liens avec les organismes. Ils mentionnent que la bibliothèque perçoit son rôle différemment : avant, c'était un endroit où on allait, aujourd'hui c'est elle qui vient à nous. Les partenaires ont aussi pris conscience de l'importance du réseau des bibliothèques pour rejoindre les enfants qui fréquentent les garderies privées subventionnées et non subventionnées ou qui ne fréquentent aucun service de garde.

Les arrondissements se sont illustrés également à d'autres égards. C'est le cas dans un territoire où la ville a intégré, dans son plan d'action visant un quartier désigné comme zone prioritaire d'intervention, un volet qui concerne la maturité scolaire. Cette intervention, mise en œuvre en 2009, s'appuie sur un partenariat avec les milieux scolaire, de la santé, communautaire et le réseau des bibliothèques. Dans ce territoire, si l'arrondissement était déjà très impliqué dans le comité petite enfance, c'est en investissant financièrement dans des activités priorisant la maturité scolaire qu'il s'est démarqué à la suite des sommets. Ajoutons également que l'enquête a été un levier pour que cet arrondissement puisse maintenir ses activités depuis 2009 malgré les coupes budgétaires.

Enfin, on observe également une augmentation, depuis 2009, du budget alloué localement au soutien à la famille et à la petite enfance dans le cadre de l'entente Ville-MESS qui vise à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale²³.

²³ Le Sommet de Montréal de 2002 a officialisé l'engagement de la Ville à agir collectivement, avec les citoyens, contre la pauvreté. La Ville et le gouvernement du Québec ont alors convenu d'intervenir activement sur le territoire de l'île. Un contrat de ville permettant de déployer une stratégie d'intervention en milieu urbain a été déployé.
http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=8258,91879620&_dad=portal&_schema=PORTAL



Les services de garde

La majorité des territoires étudiés ont déployé beaucoup d'efforts lors des sommets pour rejoindre l'ensemble du réseau des services de garde : CPE, garderies privées subventionnées et non subventionnées et en milieu familial. Ils ont pu compter sur le soutien du RCPEÎM, qui a mobilisé ses membres, et le soutien du MF pour rejoindre les autres types de services de garde. Toutefois, il est difficile d'établir quelles ont été les retombées des sommets sur la mobilisation de ce réseau, puisque les six territoires étudiés ont une réalité distincte quant à la représentation des différents types de services de garde. On peut tout de même observer qu'avant les sommets, des CPE et quelques garderies étaient très actifs au sein des tables de concertation en petite enfance. Aussi, certains territoires avaient une table de CPE. Ils ont donc participé aux comités organisateurs et de suivi des sommets. Néanmoins, on observe peu de changement en regard de l'intensité de cette mobilisation après les sommets. Les services de garde qui participaient activement à la concertation ont continué de le faire. Si certains territoires ont pu compter sur une participation des garderies privées subventionnées et non subventionnées, cela n'a pas duré.

Ce constat ne signifie pas pour autant que les CPE n'ont pas été impliqués dans les actions mises de l'avant par les communautés. Dans certains territoires, les tables de concertation en petite enfance se sont mobilisées avec les CPE pour revendiquer des places lors de l'appel d'offres de 2008. Les résultats de l'enquête permettaient d'identifier les quartiers moins bien desservis en regard de la vulnérabilité des enfants.

Les CPE et certaines garderies ont aussi été actifs aux comités du Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture (PAÉLÉ) et aux comités qui se sont formés pour travailler sur la transition scolaire. Ils ont participé en grand nombre aux journées de partage organisées dans plusieurs territoires qui réunissaient le milieu scolaire et le réseau des services de garde pour réfléchir aux modalités de transition vers l'école. D'ailleurs, dans certains territoires, ces rencontres ont été l'occasion de constater que certains CPE utilisaient déjà des outils de passage et collaboraient avec des écoles environnantes. Soulignons également que dans les suites du *Sommet montréalais*, le RCPEÎM a développé la trousse *Odile* à l'intention des éducatrices pour les soutenir dans leurs interventions touchant le langage, ainsi qu'un guide sur la maturité scolaire dans le cadre du projet *Odyssée*.

Dans plusieurs territoires, cependant, on souhaiterait que les CPE participent davantage à la planification collective, c'est-à-dire qu'ils soient plus nombreux à siéger aux tables de concertation en petite enfance et cela de l'aveu même des CPE déjà mobilisés. On déplore tout autant l'absence des garderies en milieu familial et des garderies privées subventionnées et non subventionnées au sein de cette concertation. Les partenaires siégeant aux tables reconnaissent qu'une proportion importante des enfants les fréquente et qu'il est souhaitable que ces enfants aient accès aux mêmes services que les enfants en CPE. On pense entre autres au programme *Interventions éducatives précoces*, dispensé par l'intermédiaire des CSSS, et au Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture (PAÉLÉ). Les partenaires reconnaissent aussi que les éducateurs de tous les types de services de garde ont une position privilégiée leur permettant de témoigner des enfants et qu'ils ont ainsi un rôle de premier plan à jouer au sein des concertations. Néanmoins, leur présence au sein des tables pose des défis importants, d'une part, parce que les membres des tables de concertation ont des préjugés nettement plus favorables à l'égard du réseau des CPE qu'ils estiment de meilleure qualité et d'autre part, ces garderies n'ont pas les mêmes conditions que les CPE pour se dégager du temps de participation à la concertation ou aux autres activités dans la communauté.



Les CSSS

Les CSSS ont réalisé le mandat d'organisation des sommets locaux délégué par la DSPM. Pour certains CSSS, cela leur a permis de mieux se faire connaître de l'ensemble des partenaires intersectoriels. Ceux-ci se sont tournés vers leur CSSS pour utiliser davantage les services, mais aussi lui adresser des demandes, notamment d'assurer une meilleure accessibilité aux ressources en orthophonie et psychoéducation, de produire un portrait des ressources consacrées aux zéro-cinq ans et d'assurer le suivi de l'ensemble de la démarche des sommets. À cet égard, ce suivi a été priorisé dans la plupart des plans d'action locaux de santé publique (PALs) des CSSS.

En ce qui concerne les retombées à l'interne, particulièrement au niveau des pratiques, plusieurs CSSS témoignent du peu de changements dans les suites des sommets. Des raisons sont invoquées : changements importants au sein des équipes de gestion; lourdeurs administratives qui freinent le développement d'initiatives innovantes avec d'autres partenaires; difficulté de faire valoir l'importance du dossier parmi les autres activités du CSSS; investissement des organisateurs communautaires dans les démarches avec le milieu pour les plans d'action Avenir d'enfants et le Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture (PAÉLÉ). Bien que l'Agence de Montréal ait investi dans les programmes Interventions éducatives précoces (IÉP) et Approche multidisciplinaire et intégrée en stimulation (AMIS) en réponse aux sommets, cela représente peu de ressources par CSSS eu égard aux besoins. Finalement, certains considèrent que le milieu est allé plus vite que le CSSS en réponse aux sommets, et qu'il est devenu urgent de se questionner sur la spécificité du CSSS. À cet égard par exemple, la table de concertation d'un territoire a dit souhaiter que le CSSS se concentre sur les enfants de la naissance à deux ans.

Les organismes communautaires

Peu de changements sont observés dans la mobilisation du milieu communautaire au palier local à la suite des sommets. Le contexte actuel, qui fait de la concertation un passage obligé du financement par les programmes publics ou publics-philanthropiques, oblige les organismes à participer à la concertation. Ils se sont donc engagés tout au long de l'*Initiative des sommets* en participant aux comités organisateurs et de suivi locaux. Dans certains territoires comptant peu d'organismes communautaires famille (OCF), certains organismes communautaires ont développé un volet Famille dans leur programmation afin de répondre aux besoins identifiés dans leur voisinage. Quant à l'impact du retrait du ROCFM du *Comité régional*, si certains organismes communautaires sont en accord avec la position de leur regroupement, ils ne peuvent refuser le financement d'AE puisque leur survie en dépend. Ainsi, dans les territoires financés par AE, les organismes communautaires ont été invités à prendre part à l'action collective parce qu'on reconnaît la valeur de leurs actions et ils s'y sont impliqués parce que bon nombre d'entre eux entretiennent un partenariat de longue date avec des organismes de leur milieu qui émettent moins de réserves à l'égard des partenariats publics-philanthropiques.

Les parents

Tel qu'exposé précédemment, beaucoup d'efforts ont été déployés pour susciter la participation des parents à l'*Initiative des sommets*. Au palier local, plusieurs comités organisateurs locaux ont invité des parents aux sommets et ont encouragé leur participation aux ateliers de réflexion. D'autres leur ont donné la parole par la présentation d'un *vox pop*. Au-delà des sommets, particulièrement dans les territoires où 1,2,3 GO! était présent, les parents ont participé plus largement à la réflexion collective impulsée par la démarche. Le Bureau de consultation jeunesse de l'Ouest de l'île a aussi été actif pour mobiliser les jeunes mères. D'ailleurs, dans le contexte où la participation au Sommet montréalais se



faisait sur invitation, ces mères ont été les instigatrices d'une pétition pour dénoncer le peu de place accordée aux parents.

Au palier régional, la volonté de faire participer les parents était aussi présente. La DSPM a animé neuf groupes de discussion avec des parents recrutés grâce à la collaboration des organisateurs communautaires des CSSS. Ceux-ci étaient invités à se prononcer sur leurs besoins et l'utilisation des services en matière de préparation à l'école. Au *Sommet montréalais*, si peu de parents étaient dans l'assistance, c'est sur scène qu'ils ont pris la parole en participant à tous les panels et au travers des *vox pop*.

La participation des parents au processus décisionnel local s'arrête avec le *Sommet montréalais*. Même si tous reconnaissent l'importance qu'ils soient davantage impliqués dans le développement des services, les structures de concertation et leur mode de fonctionnement, les intérêts des acteurs qui y participent et le contexte politique régissant l'offre de services aux familles ne favorisent pas cette participation des parents.

2.2.3.3 Action locale concertée

Au terme du *Sommet montréalais* de mai 2009, aucune annonce officielle d'ajouts de programmes ou de ressources n'a été faite par les partenaires régionaux. Néanmoins, différents investissements, formellement liés ou non à l'*Initiative des sommets*, se sont inscrits dans ses suites. Il importe de spécifier que la majorité des territoires étudiés étaient déjà mobilisés avant l'*Initiative des sommets* et que l'offre de services développée en petite enfance entre 2009 et 2011 peut être attribuable à différentes influences et opportunités. Ainsi, les résultats présentés ici résument ce qui, du point de vue des acteurs locaux, peut être lié spécifiquement à cette initiative.

L'action locale concertée dans l'après sommets sera analysée selon les processus de l'action programmée, soit la planification, l'implantation, la pérennisation et la réflexivité (voir le cadre théorique pour un rappel de ces notions). L'action programmée, principalement la planification et priorisation, apparaît comme le principal *modus operandi* de l'action collective dans les six territoires locaux étudiés. Il s'agit de la principale activité des concertations locales pour orienter et coordonner l'action des diverses parties prenantes : acteurs publics, publics-philanthropiques et communautaires. Au-delà de la planification ou en soutien, les activités de réflexivité collective ont aussi une importance dans l'action des structures de concertation locales. Quant à l'implantation, elle est le plus souvent la responsabilité des acteurs sectoriels, à moins qu'il ne s'agisse de projets portés par l'instance de concertation elle-même. Vu la courte durée de l'étude menée (2 ans), les processus d'implantation, et à plus forte raison de pérennisation, sont moins documentés.

Planification et priorisation

Donner suite à l'*Initiative des sommets* est inscrit dans plusieurs des plans d'action des acteurs sectoriels locaux ou des tables de concertation locales. On en voit des traces, notamment, dans tous les plans d'action locaux de santé publique des CSSS qui fondent la poursuite de la mobilisation des communautés à cet égard. Cette planification s'actualise par le travail des organisateurs communautaires qui se préoccupent de ramener les enjeux soulevés par les sommets dans différents lieux de concertation. Dans certains territoires, on observe aussi une influence sur la planification des tables enfance-famille qui inscrivent la préparation à l'école dans leurs orientations. Soulignons, dans un



territoire, l'exemple d'une table de développement social qui a priorisé, entre autres, la persévérance scolaire dans son plan d'action.

On observe aussi une influence de l'enquête sur la priorisation d'actions pour les enfants d'âge préscolaire. C'est le cas, par exemple, dans les plans d'action des commissions scolaires ainsi que ceux de QEF qui étendent leurs actions aux enfants de cinq ans ou moins. Dans un territoire, l'arrondissement est particulièrement proactif à cet égard en priorisant les enfants de cinq ans ou moins dans son plan d'action destiné à une zone d'intervention prioritaire, dans les appels de projets de son enveloppe Initiative interculturelle et familiale et dans le choix des activités qu'il offre dans un parc.

Les résultats de l'enquête par voisinage ont aussi eu une influence importante sur la planification des services. Ces données ont mis au jour, dans certains territoires considérés « aisés » selon des indicateurs socio-sanitaires territoriaux, des zones précises de pauvreté et de vulnérabilité sur le plan de la maturité scolaire. Si ces résultats n'étaient pas surprenants pour les acteurs locaux qui travaillent dans ces voisinages, ils ont accueilli favorablement le fait que l'enquête vienne chiffrer des réalités auxquelles ils font face quotidiennement sur le terrain. Plus particulièrement dans deux territoires, les données ont servi de levier aux acteurs locaux pour interpeler les pouvoirs publics en vue d'investissements dans ces voisinages dépourvus de ressources. Cela a conduit à prioriser l'ouverture d'une maison de l'enfance abritant un Centre de pédiatrie sociale, une maison de la famille et un CPE dans un territoire; l'ouverture d'un point de services de pédiatrie sociale dans un quartier excentré; l'implantation d'un projet d'ateliers de lecture dans un HLM et la priorisation de l'emplacement d'un bibliobus. Dans certains territoires, les CPE se sont fondés sur les résultats de l'enquête pour revendiquer des places lors de l'appel d'offres de 2008.

Enfin, si les résultats de l'enquête ont servi de levier aux territoires locaux pour revendiquer des ressources, ils ont aussi profité dans l'autre sens, c'est-à-dire aux acteurs régionaux pour cibler les territoires où déployer leurs actions. C'est le cas notamment pour le Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture (PAÉLÉ). Les résultats de l'enquête, en lien avec d'autres critères²⁴, ont orienté le comité régional du programme qui a invité quatre des six territoires étudiés à soumettre un plan d'action. Trois territoires ont donné suite. Les acteurs ont vu dans ce programme une stratégie importante en regard de la préparation à l'école et ils ont considéré leur engagement dans la démarche comme une retombée des sommets. De même, RRM s'est servi des résultats de l'enquête pour cibler deux des six territoires étudiés et leurs acteurs y voient là aussi une réponse aux besoins exprimés lors des sommets.

Avec la constitution d'AE, les territoires locaux ont été invités à partir de 2010 à déposer des plans d'action concertés qui visent les enfants de cinq ans ou moins vivant en situation de pauvreté. Un seul territoire parmi les six étudiés n'a pas déposé de plan. Si certains territoires identifient l'ensemble du processus de planification AE comme une retombée des sommets, d'autres, particulièrement les territoires ayant eu du financement de 1,2,3 GO! dans le passé, ne le considèrent pas ainsi. Ils ont priorisé certaines actions en lien avec l'*Initiative des sommets* mais situent leur planification AE dans un contexte plus large de planification concertée.

²⁴ Les projets liés au Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture (PAÉLÉ) doivent être réalisés sur les territoires des écoles ayant des indices socioéconomiques de 9 ou 10, conformément à la carte scolaire établie par le MÉLS. Ils doivent être réalisés en partenariat.



Un seul territoire a développé un plan d'action sur la maturité scolaire spécifique à la démarche des sommets. Celui-ci est le fruit d'un processus de réflexion d'une année auquel le comité de suivi s'est consacré en priorité. Les circonstances de cette démarche seront décrites plus loin lorsque nous exposerons le processus de réflexivité.

Implantation et pérennisation

Il va de soi que plusieurs projets ou activités implantées font écho au processus de planification décrit précédemment. Sont rapportés ici les activités et services implantés, dans la foulée de l'*Initiative des sommets*, que les acteurs locaux associent à cette initiative. Ces activités et services nouvellement implantés ont trait surtout au passage à l'école et à l'initiation à la lecture, bien qu'il y ait aussi des activités et services liés plus largement au développement de l'enfant.

Les activités et services implantés soutenant le passage vers l'école découlent, notamment, des nouvelles orientations des commissions scolaires et du RRM pour le préscolaire. Ces orientations font écho à l'engagement des CPE dans la production et l'utilisation d'outils de passage vers l'école. Plusieurs territoires ont utilisé l'outil développé par CASIOPE²⁵, qui est rempli majoritairement par les éducatrices de CPE et nécessite que les parents le remettent à l'école. À cela s'ajoutent, pour certains CPE, des dons de matériel scolaire et des activités d'accueil à l'école pour les futurs élèves de maternelle et leurs parents. S'y ajoutent également des camps de préparation à l'école offerts par des commissions scolaires ou des activités d'accueil à la maternelle offertes par les écoles. Ces activités se déroulent grâce à un partenariat très fort entre le milieu scolaire et les milieux de garde auxquels se sont joints, dans certains territoires, des bibliothèques, des organismes communautaires ou le CSSS (dans le cadre du programme *Interventions éducatives précoces*). Ainsi, des organismes communautaires offrent des ateliers parents-enfants ou des camps de préparation à l'école, particulièrement pour les enfants qui ne fréquentent pas les CPE.

Les nouvelles activités implantées en lien avec la lecture découlent du Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture (PAÉLÉ) et de l'engagement manifeste des bibliothèques de la Ville dans les suites des sommets, par leur programmation hors les murs. Les bibliothécaires sont présentes sur le terrain et animent des activités dans différents contextes (ex. : dans les parcs municipaux, en HLM). Le prêt de livres ne se fait plus seulement dans les bibliothèques, mais aussi dans les organismes communautaires, les milieux de garde et les parcs, sans oublier la rue, avec les bibliobus. Ainsi, plusieurs partenaires sont mis à contribution. Quant au Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture (PAÉLÉ), les plans d'action financés (15 000 \$) consistent à intégrer la lecture dans les activités des enfants et des familles, tel qu'aménager un coin lecture dans la salle d'attente d'un CSSS ou introduire l'éveil à la lecture – incluant le don de livres – dans les services aux familles (vaccination, SIPPE²⁶).

Il nous faut ici ajouter la nouvelle orientation de QEF pour les enfants de cinq ans ou moins qui donne lieu, dans plusieurs territoires, à des activités de psychomotricité offertes dans les milieux de garde, les parcs et les organismes communautaires. Des formations sur la psychomotricité sont aussi données aux enseignants. Si certains territoires profitaient déjà de ces formations, d'autres ont demandé à les recevoir parce qu'ils y voyaient un moyen concret de répondre aux résultats de l'enquête. En effet, leurs

²⁵ Centre d'aide et de soutien aux intervenants et organismes en petite enfance <http://www.casiope.org/>

²⁶ SIPPE : Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance.



données indiquaient un pourcentage élevé d'enfants de leur territoire vulnérables dans cette dimension de leur développement.

D'autres activités et services spécifiques à des territoires sont aussi vus comme ayant été implantés en lien avec l'*Initiative des sommets*. Certains sont dédiés spécifiquement au développement du langage, au développement moteur ou au développement social des enfants. D'autres ont une portée plus générale, tel que l'ajout de places en services de garde, des ateliers parents-enfants, une halte-garderie, un accès à tarif réduit aux activités municipales, ou l'établissement de services de pédiatrie sociale.

La pérennisation associée, selon les acteurs, à l'*Initiative des sommets* se traduit par la reconduite de services et d'activités. De fait, les données de l'enquête confirment leur pertinence et leur légitimité. Par exemple, dans un territoire étudié, on a renouvelé un projet de femmes-relais. Il s'agit d'une équipe multiethnique de femmes démarcheurs qui reçoivent une formation pour soutenir les nouveaux arrivants du quartier et leur permettre de forger leurs repères dans la société québécoise. Un projet de maternelle quatre ans communautaire pour des enfants nouvellement arrivés au pays a aussi été reconduit. Cette maternelle, animée par des éducatrices d'un centre communautaire, se déroule dans une école et accueille les enfants de 8h30 à 14h15, cinq jours par semaine.

Réflexivité

Des activités de réflexivité collective ont eu lieu dans l'ensemble des territoires. Il s'agit de processus d'apprentissage collectif et de production de savoirs qui prennent racine dans l'action.

À cet égard, un territoire s'est démarqué en menant une activité de réflexivité de grande importance. Organisée par le comité de suivi intersectoriel, elle s'est étalée sur une année et avait trois visées : approfondir le concept de vulnérabilité, définir les principes de base d'une intervention efficace et réfléchir aux actions proposées lors des sommets.

Afin de soutenir sa démarche, le comité a invité neuf conférenciers qui se sont exprimés sur des thématiques tels que les parcours migratoires, la détresse sociale ou la littératie. Les répercussions sur les acteurs ont été nombreuses. D'abord, leur vision de la pauvreté a changé après qu'elle leur a été présentée sous un autre angle que celui des données sociodémographiques. Ainsi, ils y ont puisé des arguments pour la pérennisation d'un projet financé par les SIPPE et dont l'objectif est d'améliorer les conditions de vie des familles. Il s'agit d'un comptoir d'échange de vêtements et d'articles pour enfants. Finalement, la conférence sur la littératie, animée par une orthophoniste de la commission scolaire, a influé sur la pratique de certains éducateurs des milieux de garde pluriethniques. En effet, après avoir su qu'un enfant ayant une base solide dans sa langue maternelle apprend plus facilement une seconde langue, ils ont cessé de recommander aux parents non francophones de parler français à la maison. Ils conseillent plutôt de lire et de parler à leurs enfants dans leur langue maternelle, la fréquentation du service de garde étant jugée suffisante pour apprendre le français.

Dans les autres territoires, des activités ponctuelles de formation ou de partage ont touché des thèmes aussi variés que les enjeux soulevés par la présence accrue des PPP sociaux dans le champ de la petite enfance, l'attachement parent-enfant, le langage ou les stratégies à envisager pour rejoindre les familles qui ne fréquentent pas les services. Dans l'un des territoires étudiés, une journée de ressourcement sur la maturité affective a fait prendre conscience aux acteurs de la petite enfance de l'importance du développement d'un attachement sécurisant chez les enfants de zéro à deux ans. Un projet de prêt de



porte-bébés sécuritaires par la joujouthèque du territoire a alors vu le jour. Dans plusieurs territoires, des journées de réflexion sur la transition vers l'école ont réuni des éducateurs des milieux de garde et des enseignants de maternelle. Cet exercice leur a permis de reconnaître que leurs programmes éducatifs respectifs étaient semblables et qu'ils avaient intérêt à travailler ensemble et à partager leurs expertises et leurs ressources. Une autre répercussion de ces journées de réflexion a été l'implantation d'un outil de passage à l'école dans tous les territoires.

Des activités ou des projets déjà existants ont aussi été révisés ou modifiés sous l'influence de la réflexivité collective et des savoirs partagés. C'est le cas, par exemple, d'un projet de camp familial qui, initialement, avait pour mandat d'offrir des activités uniquement pour les enfants. À la suite d'une activité de réflexivité, on a décidé d'inclure les parents afin qu'ils puissent reproduire à la maison les activités qui ont plu à leurs enfants. De même, des organismes communautaires ont modifié leurs programmes de halte-garderie ou de préparation à l'école en y intégrant des objectifs liés au développement global de l'enfant avec le soutien de conseillères pédagogiques.



CHAPITRE 3 – DISCUSSION

La question initiale de cette recherche était de comprendre comment un rapport d'enquête socio-sanitaire peut entraîner une mobilisation d'acteurs en vue d'une amélioration des ressources et services à la petite enfance dans les communautés. En se penchant sur l'*Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais* (Direction de santé publique de l'Agence de Montréal, 2008) et l'*Initiative des sommets* qui a suivi, nous avons documenté, après trois ans, le processus de mobilisation et ses retombées, au palier régional et dans six communautés locales. Dans ce processus, en recourant à la théorie de l'acteur-réseau, nous avons aussi voulu éclairer comment s'est problématisée la question d'intérêt, la maturité scolaire, dans les réseaux d'acteurs régional et locaux, à quels enjeux et controverses ont été confrontés les acteurs et comment ils les ont pris en charge, quels intérêts collectifs ou sectoriels ont fait converger ces instances vers les solutions collectives retenues. Nous aborderons successivement ces deux angles de discussion de nos résultats.

3.1 L'enquête, la mobilisation et leurs retombées

Les résultats de notre recherche témoignent de la force de mobilisation qu'a entraînée l'*Initiative des sommets* sur le réseau d'acteurs intersectoriels montréalais. Ils permettent d'expliquer ce qui a favorisé cette mobilisation, les processus par lesquels le réseau d'acteurs s'est allongé et renforcé, l'usage que le réseau a fait des données de l'enquête et le type de réponse que les acteurs ont été en mesure de produire. Nos résultats permettent de réfléchir à la capacité et aux défis que pose à de tels réseaux la construction collective de solutions intersectorielles.

L'allongement et le renforcement du réseau d'acteurs

Plusieurs des attributs de qualité liés au processus d'action et de décision collectives s'observent dans l'initiative étudiée (Agence de la santé publique du Canada, 2007; Bilodeau, Galarneau, Fournier & Potvin, 2011; Lasker, Weiss, & Miller, 2001). Une mobilisation d'envergure régionale est un processus qui doit pouvoir compter sur une structure capable de la prendre en charge. Dans le cas étudié, la structure montréalaise de santé publique, formée de sa direction régionale et des 12 CSSS, a constitué ce socle. La mobilisation s'est réalisée au sein d'un réseau dense et multisectoriel aux pratiques de concertation historiques dans le champ de la petite enfance. La DSPM a pu tirer profit de ce réseau, avant même de commencer l'enquête, pour le découpage du territoire montréalais en 101 voisinages et la prise en compte des préoccupations des acteurs quant à la finalité du processus de mobilisation projeté. C'est à la suite de cette tournée que la DSPM a décidé de mandater les CSSS pour l'organisation des sommets locaux en leur offrant un soutien logistique et financier, entre autres pour favoriser l'appropriation des résultats et la réflexion collective sur ceux-ci. Pour impulser cette réflexion et l'infléchir vers les politiques et programmes publics, la DSPM s'est elle-même exercée à questionner les résultats de l'enquête à l'aune de cinq enjeux qu'elle a exposés aux communautés. Elle a invité plus formellement les membres du *Comité régional* à se prononcer sur ces enjeux et s'est assurée ainsi de les inscrire à l'agenda du *Sommet montréalais* qui a clôturé la démarche d'appropriation des données. Ainsi, l'*Initiative des sommets* est parvenue à construire la question de la maturité scolaire en un problème social important en combinant l'apport de données probantes à un processus de transfert de connaissances destiné à un auditoire ciblé mais diversifié, ce qui correspond aux conditions optimales pour inscrire la petite enfance à l'agenda politique (Huston, 2008).



Dans l'expérience canadienne, même si une culture de concertation intersectorielle en petite enfance était en place dans les trois quart des collectivités canadiennes bien avant la première collecte de données avec l'IMDPE, l'apport des résultats obtenus et le mouvement de mobilisation qui l'accompagne ont eu un effet catalyseur sur l'action intersectorielle (Janus, 2013). Le cas montréalais ne fait pas exception. En effet, même si l'*Initiative des sommets* s'est insérée dans une dynamique de concertation déjà bien ancrée dans les collectivités, cette concertation s'est transformée avec l'enquête. D'abord, les résultats de l'enquête, parce qu'ils permettent de chiffrer la réalité, ont donné une visibilité et une importance au développement de l'enfant qui n'était pas aussi prégnantes avant. Cela a eu un impact sur les acteurs de la petite enfance qui se sont sentis légitimés d'invoquer la situation des enfants de moins de cinq ans et leurs parents au sein des autres instances de concertation où ils siègent, en développement social, sur l'immigration ou le décrochage scolaire, par exemple. Ensuite, en formant des comités intersectoriels pour l'organisation et le suivi des sommets locaux, il en a résulté dans tous les territoires un allongement du réseau de partenaires et une consolidation des liens. Enfin, parce que les acteurs ont inscrit en priorité des actions visant la transition du service de garde vers l'école dans les suites des sommets, il en a résulté un rapprochement significatif des acteurs de ces milieux. Ces transformations au sein des concertations locales ont été favorisées par la mise en place d'une instance régionale de concertation intersectorielle (le *Comité régional*) au moment de la diffusion des données de l'enquête, signifiant une réelle volonté des acteurs sectoriels régionaux de s'approprier les résultats et d'y donner suite par des actions concrètes. Par exemple, si les arrondissements et le réseau scolaire ont été autant impliqués au palier local, c'est notamment parce que les décideurs de ces secteurs ont pris des décisions accompagnées d'un financement adéquat leur permettant d'être des vecteurs de changement. Ainsi, tel qu'observé par Janus (2013), les résultats des enquêtes à l'échelle canadienne fournissent une matière de base pour ouvrir un dialogue et déplacer le centre d'attention des décideurs vers l'intervention en petite enfance. Cela est particulièrement vrai pour le réseau scolaire (Mort 2009). C'est ce que nous avons aussi observé à Montréal.

Les données de l'enquête comme outil de planification

Janus (2013) a constaté que, dans plusieurs des collectivités canadiennes, les activités mises en place dans les suites des enquêtes ont été déployées dans de petits territoires, soit des quartiers, des arrondissements ou des secteurs scolaires. Nous observons la même tendance à Montréal. Cela n'est pas surprenant dans le contexte où les acteurs ont eu à leur disposition une cartographie des résultats par voisinage, par territoires de CSSS, par commissions scolaires et par écoles. Outre les savoirs pratiques qu'ils détenaient déjà, ils avaient tout en main, incluant des indicateurs socioéconomiques et une cartographie des services publics, pour aiguiller leurs actions dans des zones prioritaires. Ces zones ont été désignées ainsi assurément en vertu des résultats de l'enquête mais aussi parce qu'elles étaient excentrées, dépourvues de services et parce qu'y résidait une proportion importante de familles ayant un faible revenu et/ou d'immigration récente. Il en a résulté de nouveaux projets et services mais aussi la pérennisation d'actions déjà en place qui, à l'aune de la réflexion initiée par les sommets, se sont avérées plus que pertinentes. Avant l'enquête de 2006, les décideurs intersectoriels avaient assurément à leur disposition d'autres sources de données pour fonder leurs décisions, en provenance des ministères de l'Éducation ou de la Famille par exemple, mais les données populationnelles produites par la DSPM ont servi de trait d'union entre ces différentes sources en apportant un éclairage inédit sur l'ensemble des enfants montréalais de cinq ans et ce, par territoire local. Ainsi, à l'instar des autres provinces canadiennes, les résultats de l'enquête se sont ajoutés à d'autres, comme critères de choix pour l'allocation de ressources dans le contexte des programmes en petite enfance ainsi que pour l'allocation de places en service de garde à contribution réduite.



Les retombées sur l'action

Il est plus difficile de comparer Montréal avec les autres collectivités canadiennes en ce qui concerne les retombées sur l'action parce que celles-ci sont tributaires de l'offre de services déjà existante et plus largement des politiques publiques en place dans les différentes provinces. Les politiques familiales du Québec, à plusieurs égards, se démarquent de l'ensemble canadien, notamment par la politique de services de garde universels qui n'a pas d'équivalent dans les autres provinces, ou encore les prestations pour enfant et les congés parentaux indemnisés qui y sont beaucoup plus généreux (Jensen 2006). Néanmoins, parmi les retombées recensées à l'échelle canadienne par Janus (2013), les plus fréquentes sont celles qui ont trait à la littératie et qui visent à soutenir le développement cognitif et langagier. Nous constatons aussi une prépondérance de ce type de projets dans les territoires montréalais, comme en font foi les activités d'éveil à la lecture. Tout aussi importantes, les activités visant le passage à l'école ont connu un essor considérable, rejoignant en ce sens les efforts déployés dans plusieurs collectivités canadiennes pour créer des ponts entre les réseaux scolaire et de la petite enfance.

3.2 L'éclairage de la théorie de l'acteur-réseau (TAR) sur les processus étudiés

La mise en mouvement du réseau d'acteurs autour d'une question problématique

Il est maintenant admis qu'une situation qui peut être préoccupante du point de vue des experts, tel que c'est le cas dans un rapport d'enquête, ne suffit pas à entraîner le changement. La construction de la situation en un problème social important autour duquel les parties prenantes peuvent se mobiliser est incontournable. Dans les systèmes d'action qui opèrent ce type de mobilisation, bien que les opérations de l'action programmée en soient le *modus operandi*, tel que le montre notre analyse, les acteurs réfléchissent les interventions et agissent à la fois sur leur pertinence, leur déploiement, leur amélioration, leur pérennisation et leur efficacité, ces activités se déroulant de façon imbriquée et très variable selon les lieux et dans le temps. Ces processus collectifs d'orientation et de coordination de l'action ont, certes, recours à des éléments du modèle expert, tels que l'utilisation de données d'enquête, mais ils opèrent surtout un assemblage des divers savoirs, positions et intérêts des acteurs mobilisés. L'ajout de savoirs nouveaux issus de l'enquête a été l'événement déclencheur autour duquel s'est articulée la mobilisation. Construire des données d'enquête socio-sanitaire en un problème social important a exigé des acteurs à la tête de la mobilisation (particulièrement les acteurs de la DSPM) qu'ils communiquent de façon concise un message clair définissant le problème et son importance : « Le tiers des enfants montréalais ne sont pas prêts pour l'école » a été ce point focal. Cela a exigé de la part des experts (ici, les chercheurs de la DSPM) de réduire l'information, la vulgariser, la communiquer, se rendre disponibles aux différents lieux où ils ont été sollicités pour la discuter. Aussi, le système d'action a mis du temps, toute une année, à construire régionalement et localement les données socio-sanitaires en un problème social important. Pendant la phase des sommets, le leadership des CSSS, le soutien de la DSP, la disponibilité des chercheurs et leur pédagogie de la donnée, de même que la disponibilité d'informations pour des unités aussi petites que les voisinages apparaissent avoir été des ingrédients de la capacité collective à problématiser. De la même manière, dans l'après sommet, le système d'action a consacré temps et efforts à la planification et la réflexivité collectives autour de l'amélioration de l'intervention. Dans ce contexte, l'allocation de ressources additionnelles par l'État (particulièrement le fonds Avenir d'enfants) a fait partie de la construction de la maturité scolaire comme un problème social important.



La prise de rôles des acteurs et entités non-humaines dans les réseaux

Dans ce système d'action, pendant la phase des sommets, le réseau sociotechnique régional-local est connecté par le leadership et la coordination assurés par la DSPM et le *Comité régional*. Les données d'enquête, en tant qu'entités non-humaines de ce réseau, présentées sous différents découpages territoriaux, ont joué un rôle important d'intermédiaire entre les chercheurs producteurs des données et leurs utilisateurs. Ces données, qui se déclinent au départ en score populationnel du degré de développement des enfants à leur entrée à la maternelle, se densifient et gagnent du sens au contact des savoirs pratiques, multidisciplinaires et multisectoriels, et se construisent en représentations multifacettaires de la situation, ancrées dans des réalités territoriales locales et des singularités sociodémographiques, sociales et sanitaires. Problématisé ainsi, le problème de la maturité scolaire des enfants appelle de nouveaux acteurs à s'engager et ces acteurs à endosser de nouveaux rôles dans l'élaboration de solutions. La notion de traduction de la TAR reflète adéquatement le processus observé. Par ce processus, les entités humaines et non-humaines du système d'action sont parvenues à construire la maturité scolaire en un problème social important, appelant à la mobilisation pour l'action. La problématisation développée s'inscrit dans cette conception de la santé publique du siècle présent, où l'accent est mis sur les conditions sociales qui influencent l'exposition des personnes à des risques pour leur santé et leur développement (Potvin, 2010; Frohlich et al., 2008).

Dans l'après sommets, le *Comité régional* n'assume plus un rôle régional de leadership et de coordination et se positionne davantage comme un acteur de soutien qu'un acteur stratégique dans l'élaboration des solutions. Le *Comité régional* n'endossera pas l'identité d'acteur d'influence et n'acceptera pas de s'engager dans le rôle de représentation, attendu de lui par les acteurs locaux, en faveur de politiques publiques susceptibles d'agir sur les conditions sociales des familles. Il n'endossera pas davantage le rôle proactif attendu de lui dans la coordination des programmes de financement. Ce niveau d'action engagerait ses membres dans de nouveaux rôles auxquels font obstacle leurs intérêts sectoriels (Rayner et al., 2009; Lafferty et al., 2003). En effet, dès lors que la question de la maturité scolaire devient un enjeu de politiques publiques, chaque secteur engagé, en tant que communauté d'intérêts (Degeling, 1995), a comme premier leitmotiv de protéger ses institutions. Quant au rôle de soutien à l'action locale, endossé par le *Comité régional* dans l'après sommets, il l'engage dans deux projets de soutien à la production et au partage de connaissances sur deux enjeux relatifs à l'organisation des services à la petite enfance ayant été discutés dans l'*Initiative des sommets*. L'un porte sur une offre de ressources et services de base équivalente dans tous les territoires devant l'iniquité de l'offre actuelle, versus une offre reflétant la dynamique propre à chaque territoire; l'autre porte sur un rôle de destinataire ou un rôle plus participatif des parents dans les services aux familles. En soutenant ces projets, le *Comité régional* endosse un rôle de soutien à la réflexivité collective et dans la production de connaissances additionnelles sur des enjeux complexes. Reprenant les concepts de la TAR, l'ajout de connaissances pertinentes dans les réseaux d'acteurs est une stratégie propre à faire progresser le traitement des controverses qui y ont cours. Ce rôle du *Comité régional*, donné a priori comme du soutien à l'action locale, pourra être plus stratégique qu'il n'y paraît sur le long terme dans la mesure où il favorisera, au sein des réseaux d'acteurs régional et locaux, l'utilisation de connaissances nouvelles les amenant à dépasser les controverses qui les divisent et progresser vers une vision transformée des enjeux.

La difficulté des réseaux intersectoriels à construire des solutions intersectorielles

Nos résultats éclairent aussi la capacité des réseaux intersectoriels à construire des solutions intersectorielles. Le cas étudié montre que les retombées de l'*Initiative des sommets* au palier



gouvernemental-régional sont surtout sectorielles, en termes de ressources ou de programmes additionnels appelant un déploiement à base communautaire. Il en résulte qu'au palier local, les instances de concertation consacrent une large part de leur travail à des tâches d'analyse de besoins, de planification et de reddition de comptes, devant un empilement de programmes, dont certains sont a priori apparentés mais demeurent morcelés, entraînant une sur-sollicitation de ces instances. Au palier régional, les collaborations observées au sein du *Comité régional* ont été surtout d'un niveau d'intensité peu élevé, étant constituées principalement d'échanges d'informations et de collaborations dans des projets de soutien à l'action locale. Les retombées attendues de ce type de collaborations sont surtout de l'ordre de l'amélioration des politiques et pratiques sectorielles. En contrepartie, au palier local, les collaborations intersectorielles ont été d'une intensité plus élevée, introduisant de nouveaux rôles et conjuguant des ressources et savoirs des différents secteurs qui conduisent à des actions innovantes (ex. : les alliances entre les écoles et les services de garde pour mettre en place des activités de transition vers l'école). Il est bien documenté que le passage à une intensité plus élevée de la collaboration s'accompagne d'une interdépendance plus grande dans l'action, mais aussi d'une perte d'autonomie parmi les acteurs (Meijers et al., 2004). Cette question de l'autonomie des acteurs sectoriels est apparue centrale dans le traitement de l'enjeu de la complémentarité et de l'arrimage des bailleurs de fonds au sein du *Comité régional* et a conduit à écarter cet enjeu en raison du maintien de la concertation. Par ailleurs, l'intégration horizontale des programmes au palier régional se trouve aussi limitée par leur non-intégration au palier gouvernemental. Dans le cas étudié, des politiques ou programmes ministériels spécifiques (Famille, Éducation, Santé) cherchent à répondre au même enjeu global du développement de l'enfant, sans emprunter à l'esprit des politiques intégrées. Ces processus intégrateurs réfèrent à la coordination d'éléments sectoriels autour d'une priorité commune (Rayner et al., 2009; Lafferty et al., 2003; Meijers et al., 2004; Howlett et al., 2009), à des interactions multilatérales et interdépendantes entre les secteurs (Zingerli et al., 2004), et à la délibération autour des intérêts sectoriels qui font obstacles à l'intégration (May et al., 2005; Jordan et al., 2006), autant d'avancées difficiles à mettre en œuvre au palier régional sans un développement concomitant au palier gouvernemental.

Le traitement des enjeux dans l'élaboration des solutions

Enfin, nos résultats montrent comment des réseaux d'acteurs intersectoriels traitent les enjeux auxquels ils sont confrontés et le type de décision qu'ils parviennent à produire. La réponse que ces systèmes d'action intersectorielle construisent devant des problèmes complexes dépend de l'articulation problème-solution qui y prédomine et sur laquelle se fonde le traitement des enjeux. Dans le cas étudié, pendant la phase des sommets et dans la planification d'après sommets, le *Comité régional* aura écarté ou reporté la discussion des enjeux très complexes ou controversés afin de prévenir l'éclatement de la concertation et se sera centrée sur les dossiers où un consensus a pu émerger, dans le respect de l'autonomie des secteurs. L'articulation problème-solution a été problématisée principalement en termes de services au sein des communautés locales, les données sur le problème servant à cibler des zones prioritaires de déploiement. Ainsi, les solutions que les acteurs régionaux et locaux promeuvent représentent une problématisation plutôt homogène autour de l'idée que les problèmes de développement ou de maturité scolaire des enfants peuvent être réduits par une disponibilité et une accessibilité accrues à des services pour les enfants vulnérables dans les milieux de vie. Cette problématisation peut s'expliquer par le fait que la dispensation de services est le principal levier d'action des acteurs mobilisés qui sont, tous secteurs confondus, des dispensateurs de services publics. Au sein des instances, la décision se construit sur ce consensus. Au palier régional, les acteurs sont orientés vers le développement de nouveaux programmes ou vers l'extension de programmes sectoriels



existants. Au palier local, les instances intersectorielles s'affairent à planifier le déploiement et coordonner les différents programmes et initiatives. Les acteurs du *Comité régional* ont pu discuter des causes structurelles des inégalités sociales de développement des enfants autour d'enjeux tels que l'action sur les politiques publiques versus sur les déterminants individuels. Ils ont soutenu que les leviers d'action sur les conditions de vie étaient hors de leur portée, tout en retenant de pouvoir se joindre à des actions d'influence auprès des décideurs initiées par d'autres instances régionales. Bien que les services publics accessibles et de qualité demeurent une importante stratégie de redistribution de la richesse dans les sociétés avancées, se référant aux experts de santé publique sur la réduction des inégalités sociales de santé (Whitehead et *al.*, 2007; Marmot, 2010; Roberts, 2012; OMS, 2008; Hertzman, 2010), on peut soutenir que problématiser la maturité scolaire essentiellement en terme d'accès à des services constitue une représentation réduite de l'articulation problème-solution qui conduit à privilégier un type d'action et une cible plus immédiate et à négliger l'action plus en amont sur des facteurs sociaux structurels. Ce résultat a pu être favorisé par le focus de la phase des sommets placé sur les solutions locales adaptées aux milieux, soutenues par la disponibilité de données pour de petites unités telles que les voisinages. Au final, entre identifier les conditions sociales à transformer et endosser un rôle de leadership dans des actions visant la transformation des politiques publiques qui régulent ces conditions, il y a un pas difficile à franchir pour les acteurs publics, tels les acteurs sectoriels du *Comité régional*, vu les risques encourus liés à leur position sociale d'acteurs institutionnels (Feiock, 2009).



CONCLUSION

Le parcours préscolaire des enfants québécois n'est pas unique et s'inscrit dans des trajectoires multiples : certains fréquentent les milieux de garde, d'autres la maternelle à quatre ans et d'autres encore demeurent à la maison jusqu'à l'entrée à l'école pour tous à cinq ans. Dans ce contexte, tel que le montre nos résultats ainsi que ceux d'autres chercheurs (ex., Janus 2013), le recours à l'action intersectorielle conduit à une plus grande étendue de services touchant les diverses sphères du développement des enfants, à mieux les faire connaître au sein des communautés locales et à en accroître l'accessibilité.

Nos résultats montrent que des efforts considérables sont déployés au palier local pour développer une offre de services adaptée aux besoins des familles. C'était d'ailleurs le souhait exprimé par les acteurs locaux rencontrés en 2005 pour être informés des objectifs de l'enquête et des sommets lorsqu'ils craignaient des décisions centralisées et des enlignements qui auraient fait fi de leur diagnostic local. Néanmoins, nous observons au palier local, et de façon plus importante avec l'entrée en scène d'acteurs issus des partenariats publics-philanthropiques, un empilement de programmes appelés à être déployés sur une base communautaire commune. Les instances de concertation consacrent alors une grande part de leur travail à des tâches d'analyse de besoins, de planification, et de reddition de comptes, dans le cadre de programmes morcelés.

Ces résultats soulèvent d'importants enjeux de planification publique et questionnent la capacité des milieux locaux à s'organiser, devant l'empilement des programmes, pour répondre aux multiples besoins des familles et des enfants. Avec la sortie des résultats de *l'Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle* (ISQ, 2012), le moment est propice pour impulser une nouvelle réflexion sur la façon de favoriser l'équité en matière de développement de l'enfant en trouvant un équilibre entre une offre de services locaux reflétant la dynamique propre à chaque milieu et l'accès assuré des familles à une gamme de ressources et services de base, accessibles à tous, et équivalents dans tous les territoires. C'est le sens des recommandations de Hertzman (2010) qui, en s'appuyant sur une décennie de recherche avec l'IMDPE, milite en faveur d'un accès universel²⁷ à des ressources et services susceptibles de fournir à tous les enfants un environnement propice à leur développement. En référence aux normes de l'UNICEF, ces conditions comprennent, certes, des soins prénataux de qualité et un suivi du développement de l'enfant, mais aussi des congés parentaux payés, des programmes publics de garde de qualité, et une politique de revenu pour les jeunes familles qui leur permet de sortir de la pauvreté.

Ces résultats soulèvent aussi la persistance d'un paradoxe, celui de la sectorisation de l'action intersectorielle aux paliers supérieurs de la gouverne. La gouvernance intersectorielle, qui travaille à atteindre des finalités qui transcendent les frontières des secteurs, exige un degré élevé de collaboration dépassant l'échange d'information ou la réalisation de projets situés à la marge des

²⁷ Cette position en faveur de l'universalité des services à la petite enfance est fondée sur le fait qu'« on ne peut cibler une population en particulier où les enfants seraient le plus vulnérable sur le plan du développement, peu importe les facteurs utilisés: le revenu, l'ethnicité, l'immigration, le poids à la naissance, l'âge gestationnel et le profil de risque familial ou psychosocial, par exemple (Kershaw et autres, 2005). » « Un enfant vivant au sein d'une famille démunie est plus à risque d'être vulnérable, mais / .../ la plus grande proportion d'enfants vulnérables est répartie dans la classe populaire moyenne » (Hertzman, 2010 :7).



activités centrales des institutions. Dans le cas étudié, le peu de solutions considérées par les paliers supérieurs de la gouverne devant le problème de la sectorisation des programmes et initiatives déployés sur une base communautaire commune entraîne un fonctionnement sous-optimal de la gouvernance collaborative au palier local, découlant de la sur-sollicitation des instances et la sur-planification devant l'empilement des programmes. Au final, ce paradoxe de la sectorisation de l'action intersectorielle, au sein même de l'action publique, peut avoir pour conséquence de sous-servir l'intérêt public. Ce paradoxe découle d'un déséquilibre entre autonomie et interdépendance des secteurs de l'action publique, lorsque les réseaux d'acteurs ne parviennent pas à traiter des règles ou activités centrales des institutions ou secteurs, qui sont pourtant en cause dans le problème considéré. Les politiques intégrées s'inscrivent dans ce renouvellement des formes d'organisation de l'action publique et stipulent un équilibre à trouver entre la nécessaire autonomie du gestionnaire public en tant que leader de son programme ou de son institution et son rôle de gestionnaire collaboratif au sein de réseaux où il partage avec d'autres des buts communs (O'Leary et *al.*, 2012). Ce paradoxe cache une complexité qui mérite d'être étudiée de sorte à comprendre les raisons de la persistance d'un fonctionnement sectorisé de l'action intersectorielle aux paliers supérieurs de la gouverne et afin d'éclairer ce que signifie l'équilibre à rechercher entre indépendance et interdépendance des secteurs dans la gouvernance intersectorielle.



BIBLIOGRAPHIE

Agence de santé publique du Canada. Au croisement des secteurs - expériences en action intersectorielle, en politique publique et en santé. Ottawa, Agence de santé publique du Canada, 2007.

Akrich M, Callon M, Latour B. *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Paris, École des Mines de Paris, 2006.

Auspos P, Kubisch AC. *Building Knowledge About Community Change. Moving Beyond Evaluation*. New York (N.Y.), The Aspen Institute, 2004.

Bilodeau A, Galarneau M, Fournier M, Potvin L. L'Outil diagnostique de l'action en partenariat: fondements, élaboration et validation. *Rev can santé publique* 2011; 102(4):298-302.

Bilodeau A, Allard D, Francoeur F, Chabot P. L'exigence démocratique de la planification participative: le cas de la santé publique au Québec. *Nouvelles Pratiques sociales* 2004;17(1):50-65.

Blum H. *Planning for health. Generics for the eighties*. New York, Human Sciences Press, 1981.

Callon M, Lascoumes P, Barthe Y. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris, Seuil, 2001.

Callon M. Éléments pour une sociologie de la traduction. *L'année sociologique* 1986;36:169-208.

Callon M. Introduction, dans : Callon M (éd.), *La science et ses réseaux. Genèse et circulation des faits scientifiques*. Paris, La découverte, 1988 ; pp. 7-33.

Centre 1,2,3 GO! Mobilisation des communautés et stratégies d'action intégrées. Actes du colloque Agir ensemble? C'est faisable, ça se fait! Montréal, Centre 1, 2, 3 Go!, 2005.

Champagne F, Brousselle A, Contandriopoulos AP, Hartz Z. Modéliser les interventions, dans : Brousselle A, Champagne F, Contandriopoulos AP, Hartz Z (éd.), *L'évaluation : concepts et méthodes*. Montréal, Qc, PUM, 2009;57-70.

Dab W. Réflexions sur les défis de la programmation en santé. *Promotion & Education*, Hors série, 2005; 3:74-77.

Degeling P. The significance of « sectors » in calls for urban public health intersectoralism: An Australian perspective. *Policy and Politics* 1995;23(4):289-301.

Deschesnes M. La structuration d'une action intersectorielle à base communautaire comme stratégie d'actualisation d'une approche globale en promotion de la santé : les régulations en jeu [Thèse de doctorat]. Montréal (Qc), Université de Montréal, 2001.

Direction de santé publique de Montréal. La prévention en actions. Plan d'action montréalais en santé publique 2003-2006. Montréal, Agence de la santé et des services sociaux, 2003.



Direction de santé publique de Montréal. Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais. En route pour l'école. Montréal, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, 2008.

Direction de santé publique de Montréal. Garder notre monde en santé. Tronc commun révisé 2008-2012. Table régionale de santé publique et Direction de santé publique. Montréal, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, 2009. (Document non édité).

Feiock R. Metropolitan governance and institutional collective action. *Urban Affairs Review* 2009; 44(3):356-377.

Frohlich KL, Potvin L. Transcending the known in public health practice. The inequality paradox: The population approach and vulnerable populations. *American Journal of Public Health* 2008; 98(2):216-21.

Groulx LH. *Les facteurs engendrant l'exclusion au Canada : Survol de la littérature multidisciplinaire*. Québec, Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE), ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2011.

Hertzman C. Peut-on parler « d'équité dès le départ » au Canada? *ISPP PoPNouvelle* 2010; 22:6-8.

Howlett M. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences* 2009;42(1):73-89.

Huston AC. From research to policy and back. *Child Development* 2008; 79(1):1-12.

Institut de la statistique du Québec. Enquête québécoise sur le développement des enfants de la maternelle. Québec, Institut de la statistique du Québec, 2012.

Janus M. Early Development Instrument. "From Results to Action Survey" Report. Hamilton (Ontario), Offord Centre for Child Studies, McMaster University, 2013.

Janus M, Brinkman S, Duku E, Hertzman C, Santos R, Sayers M, Schroeder J, Walsh C. *The Early Development Instrument: A Population-based Measure for Communities. A Handbook on Development, Properties, and Use*. Hamilton (Ontario), Offord Centre for child studies, 2007.

Jenson J. Early childhood learning and care: the route to meeting the major challenges. *Policy Options* 2006;27(4):55-58.

Jordan G, Halpin D. The political costs of policy coherence: Constructing a rural policy for Scotland. *Journal of Public Policy* 2006;26:21-41.

Kreisel W, Von Schirnding Y. Intersectoral action for health: A cornerstone for health for all in the 21st century. *World Health Statistics Quarterly* 1998;51:75-78.

Lafferty WM, Hovden E. Environmental policy integration: Towards an analytical framework. *Environmental Politics* 2003;12 (3):1-22.

Lasker RD, Weiss ES, Miller R. Partnership synergy: A practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *Millbank Quarterly* 2001;79(2):179-205.



Latour B. *Changer de société, refaire de la sociologie*. Paris, La Découverte, 2006.

Marmot M. Fair society, healthy lives: the Marmot review. London, The Marmot Review, 2010.

May PJ, Jones BD, Beem BE, Neff-Sharum EA, Poague MK. Policy coherence and component-driven policymaking: Arctic policy in Canada and the United States. *Policy Studies Journal* 2005;33(1):37-63.

Meijers E, Stead D. Policy integration: What does it mean and how can it be achieved? A multidisciplinary review. Berlin, Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies-Interlinkages and Policy Integration, 2004. Sur Internet: http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/meijers_stead_f.pdf (consulté le 13 septembre 2012).

Ministère de la Santé et des Services sociaux. Programme national de santé publique 2003-2012. Mise à jour 2008. Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 2008.

Mort J. The Early Development Instrument (EDI) in British Columbia: Documenting impact and action in schools, communities and childhood development. Vancouver, Human Early Learning Partnership, University of British Columbia, 2009.

O'Leary R, Vij N. Collaborative public management: Where have we been and where are we going? *The American Review of Public Administration* 2012;42(5):507-522.

OMS. Commission des déterminants sociaux de la santé. Combler le fossé en une génération : instaurer l'équité en santé en agissant sur les déterminants sociaux de la santé. Genève, Organisation mondiale de la santé, 2008.

Pineault R, Daveluy C. *La planification de la santé, Concepts, Méthodes, Stratégies*. Montréal (Québec), Editions Nouvelles, 1995.

Pluye P, Potvin L, Denis J.-L. Making public health programs last: conceptualizing sustainability. *Evaluation and Program Planning*, 2004;27:121-133.

Pluye P, Potvin L, Denis JL. La pérennisation organisationnelle des projets pilotes en promotion de la santé. *Ruptures. Revue transdisciplinaire en santé*, 2000;7(1): 99-113.

Potvin L. Introduction, dans : Aubry F, Potvin L (éd.), *Construire l'espace sociosanitaire. Expériences et pratiques de recherche dans la production locale de la santé*. Montréal, Qc, PUM, 2010;9-15.

Potvin L, Bilodeau A, Gendron S. Trois conceptions de la nature des programmes : implications pour l'évaluation de programmes complexes en santé publique. *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 2012;26(3):91-104.

Potvin L, Bisset S. There is more to methodology than method, dans: Potvin L, McQueen D (éd.), *Health Promotion Evaluation Practices in the Americas. Values and Research*. New York, Springer, 2008; pp. 63-80.



Potvin L, Gendron S, Bilodeau A. Très posturas ontológicas concernentes à natureza dos programas de saúde : Implicações para a avaliação, dans : Bossi MLM, Mercado FJ (éd.), *Avaliação qualitativa de programas de saúde. Enforques emergentes*. Petropolis, Brazil, Vozes Editorial, 2006; pp 65-86.

Potvin L, Gendron S, Bilodeau A, Chabot P. Integrating Social Theory Into Public Health Practice. *American Journal of Public Health* 2005;95(4):591-595.

Potvin L, McQueen D. Practical dilemmas for health promotion evaluation, dans: Potvin L, McQueen D (éd), *Health Promotion Evaluation Practices in the Americas. Values and Research*. New York, Springer, 2008; pp. 25-45.

Rayner J, Howlett M. Introduction: Understanding integrated policy strategies and their evolution. *Policy and Society* 2009;28: 99-109.

Roberts H. *What works in reducing inequalities in child health? Second edition*. Bristol, United Kingdom, The Policy Press, 2012.

Samson I. *L'Initiative des sommets sur la maturité scolaire. Description et cadre de fonctionnement. Éléments structurants*. Montréal, Direction de santé publique, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, 2008.

Santé Canada. The population health template: Key elements and actions that define the population health approach, 2011. Sur Internet : http://www.phac-aspc.gc.ca/ph-sp/pdf/overview_handout_black-eng.pdf (consulté le 13 septembre 2012).

Thévenot L. L'action en plan. *Sociologie du travail* 1995;3:411-434.

Whitehead M, Dahlgren G. *Concepts and principles for tackling social inequalities in health*. Copenhagen (Danemark), World Health Organization Regional Office for Europe, 2007.

Yin RK. *Case study research*. Thousand Oaks (Californie), Sage, 1994

Zingerli C, Bisang K, Zimmerman W. Towards policy integration: Experiences with intersectoral coordination in international and national forest policy. Berlin, Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies - Interlinkages and Policy Integration, 2004. Sur Internet: http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/meijers_stead_f.pdf (consulté le 13 septembre 2012).



